4 MECANISMOS DE RELAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL

Conforme apresentamos anteriormente, a busca por uma melhor maneira de se relacionar com as organizações sem fins lucrativos fez surgir novas formas de o Estado certificar e atestar o caráter público dessas instituições. Junto com as qualificações, foram instituídos novos mecanismos de relação entre o Estado e essas organizações: o Contrato de Gestão, para oficializar parcerias com OSs, e o Termo de Parceria, utilizado nas parcerias com OSCIPs.

A criação desses mecanismos jurídicos teve como pressuposto a necessidade de o Estado estabelecer formas de se relacionar com as organizações baseadas em princípios como transparência, ética, compromisso com a boa utilização dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados, entre outros. Até esse momento, o Estado utilizava apenas o convênio como instrumento para se relacionar com as organizações sem fins lucrativos. No entanto, como veremos a seguir, este não era considerado adequado por nenhuma das partes.

Neste capítulo, apresentaremos os instrumentos contratuais utilizados pelo Estado para transferir recursos públicos às organizações sem fins lucrativos[6], com destaque para o Termo de Parceria, objeto de nosso estudo. Apresentados os instrumentos, faremos uma comparação entre o convênio e o Termo de Parceria. Apesar da OSCIP ter a possibilidade de firmar Termo de Parceria, instrumento exclusivo com o qual ela pode relacionar-se com o Poder Público, não há impedimento de que ela também celebre convênios, o que de fato ocorre freqüentemente. Assim, iremos comparar as vantagens e desvantagens que possuem esses dois instrumentos, principalmente em relação à flexibilidade e aos mecanismos de controle que eles oferecem. Não incluiremos o Contrato de Gestão nessa comparação uma vez que este é exclusivo das organizações qualificadas como OSs, não podendo ser utilizados na relação com OSCIPs. Para a descrição dos instrumentos e a

[6] Além dos instrumentos contratuais que apresentaremos neste capítulo, existe também o contrato. Segundo Di Pietro (2005), o contrato é um acordo de vontades onde os interesses das partes são opostos e contraditórios. Assim, não o incluiremos na análise pois sua natureza não é condizente com a idéia de parceria.

comparação entre o convênio e o Termo de Parceria, utilizamos, essencialmente, a legislação aplicável a cada um deles.

4.1 Instrumentos Jurídicos de Oficialização de Parcerias

4.1.1 Convênio

Concebido inicialmente como um instrumento para formalizar acordos internos ao setor público (BARBOSA, 2004), o convênio é o principal instrumento utilizado pelo Poder Público para repassar recursos financeiros para organizações sem fins lucrativos, objetivando a realização de programas de trabalho, projeto, atividade ou de eventos com duração certa. Sua utilização é disciplinada minuciosamente pela Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/97 (IN/STN nº 01/97).

O convênio pode ser definido como uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração (DI PIETRO, 2003, p. 292). O convênio entre entidades públicas e particulares caracteriza-se por ser uma forma de incentivar a iniciativa privada de interesse público. O Estado, em vez de desempenhar ele mesmo determinadas atividades, incentiva ou auxilia o particular a prestá-las (DI PIETRO, 2005).

Não se realiza licitação prévia para celebração de convênios. Alguns órgãos fazem chamadas públicas para selecionar organizações que receberão recursos para execução de algum projeto. No entanto, não há previsão legal a respeito da obrigatoriedade de qualquer processo público de seleção de organizações parceiras. Di Pietro *et al* (2005, p. 347) explicam que não se cogita de licitação no convênio, pois se trata de mútua colaboração, não havendo, assim, viabilidade de competição. Medauar (2003, p. 252) não compartilha desse entendimento. Para a autora, se o convênio será firmado para finalidade que pode ser alcançada por várias organizações, deverá ser feita licitação sob pena de burla.

Quando o órgão público não realiza chamada de projetos, o convênio pode ser proposto diretamente pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho, que deve conter, entre outros dispositivos: as razões que justifiquem sua celebração; descrição completa do objeto a ser executado; descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim; e plano de aplicação dos recursos.

A fim de que a celebração do convênio seja aprovada, o interessado deve comprovar sua situação de regularidade mediante a apresentação de certidões de regularidade junto à Receita Federal, ao INSS, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ao PIS/PASEP, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (CADIN). Além disso, ele deve fornecer uma declaração de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta.

A minuta do convênio, acompanhada de diversos documentos, é apreciada pelos setores técnico e de assessoria jurídica de cada órgão, que emitirão parecer à autoridade competente. Somente após a aprovação da autoridade o convênio poderá ser celebrado.

Apesar de ser largamente utilizado, o convênio encerra várias restrições, como a vedação de pagamento de despesas de custeio e de remuneração de funcionários, a proibição de aditamento com alteração do objeto ou das metas, e rigidez do plano de aplicação de recursos.

Um outro ponto que pode ocasionar dificuldades para a organização parceira é a obrigatoriedade dela, mesmo sendo entidade privada, sujeitar-se às disposições da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações, quando da execução de despesas com os recursos transferidos. Assim, havendo necessidade de realizar compras ou contratar serviços dentro do convênio com utilização de recursos públicos, a organização deverá proceder a processo licitatório, podendo utilizar a modalidade de pregão.

A fiscalização da execução do convênio fica a cargo dos órgãos e entidades concedentes dos recursos. A prestação de contas dos recursos recebidos deve ser constituída de relatório de cumprimento do objeto, plano de trabalho, relatório de execução físico-financeira, demonstrativo da execução da receita e da despesa, relação de pagamentos, relação de bens adquiridos, entre outros documentos. As despesas são comprovadas mediante documentos fiscais (BARBOSA, 2004). A utilização dos recursos em desacordo com o plano de trabalho ou a falta de prestação de contas acarreta a rescisão do convênio.

Di Pietro (2005, p. 251) explica que o recurso público repassado por meio de convênio fica vinculado ao seu objeto durante toda sua execução, razão pela qual o conveniado deverá demonstrar que o valor está sendo utilizado em consonância com os objetivos estipulados. A autora acrescenta que não basta demonstrar o resultado final obtido; é necessário demonstrar que todo o valor repassado foi utilizado na consecução daquele resultado. Di Pietro (2005) ressalta ainda que o dinheiro repassado não muda sua natureza por força do convênio: ele é transferido e utilizado pelo executor do convênio, mas mantém sua natureza de recurso público, no sentido de que está destinado a fim público. Por essa razão, o conveniado é visto como alguém que administra dinheiro público e como tal, está obrigado a prestar contas não só ao órgão que repassou o recurso, mas também ao Tribunal de Contas.

4.1.2 Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão é o instrumento pelo qual o Estado relaciona-se com as Organizações Sociais com vistas à formação de parcerias para fomento e execução de atividades. De acordo com a Lei nº 9.637/98, sendo qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens, equipamentos e pessoal do Estado. Para a formação dessa parceria, é firmado o contrato entre as partes, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços

prestados ao público. Importante ressaltar que o Poder Público está legalmente dispensado de realizar licitação para a celebração de Contrato de Gestão com as OSs, de acordo com a mudança introduzida no art. 24 da Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 9.648/98.

A elaboração do contrato deve ser guiada pelos princípios da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. O contrato deve especificar o programa de trabalho proposto pela Organização Social, estipular as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como prever expressamente os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Além disso, deve-se prever, também, a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das OSs no exercício de suas funções.

A execução do Contrato de Gestão será fiscalizada pelo órgão supervisor da área de atuação correspondente à atividade fomentada. A OS deve apresentar relatório pertinente à execução do contrato, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. Os resultados atingidos com a execução do contrato serão analisados por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente.

Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato devem informar o Tribunal de Contas da União sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela OS. Caso seja constatado o descumprimento das disposições do Contrato de Gestão, o Poder Executivo poderá desqualificar a entidade, devendo esta devolver os bens e os valores entregues a ela.

4.1.3 Termo de Parceria

O Termo de Parceria é a ferramenta pela qual o Estado pode repassar recursos para que entidades sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP executem serviço ou realizem atividade de interesse público. Ele foi concebido como uma opção ao convênio, principal instrumento de relação entre Poder Público e organizações sem fins lucrativos, que, no entanto, não consegue contemplar integralmente nem as necessidades do Estado, nem das organizações em matéria de flexibilidade, rapidez, autonomia, controle de resultados, etc.

Nesse sentido, o instrumento é considerado como uma das grandes inovações da lei, pois permite a formação de parcerias entre o poder público, em suas várias esferas, e as entidades integrantes do Terceiro Setor, tendo como essência os princípios da transparência, da competição, da cooperação e da parceria propriamente dita. (PAES, 2003, p. 135)

O Decreto nº 3.100/99, que regulamenta a Lei nº 9.790/99, prevê em seu art. 23 que a escolha da OSCIP para a celebração do Termo de Parceria poderá ser feita por meio de publicação de edital de concurso de projetos. Do edital devem constar, entre outras informações, as especificações técnicas do objeto do Termo, os critérios de seleção e julgamento e o valor máximo a ser desembolsado. Na seleção e julgamento dos projetos serão levadas em conta, entre outras coisas: a adequação do projeto às especificações do edital, a capacidade técnica e operacional da organização, a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados, e a regularidade jurídica e institucional da OSCIP.

Apesar do dispositivo legal não estabelecer a exigência da realização do concurso de projetos, mas uma possibilidade, essa questão não é pacífica. Sobre isso, argumenta Barbosa (2004) que o fato da OSCIP ser cadastrada no Ministério da Justiça significaria, em certo sentido, que ela já se “pré-qualificou” para a realização de parceria com o Poder Público. Além disso, entende a autora que se o concurso de projetos tivesse caráter obrigatório, o procedimento poderia ser burocratizado, dificultando sua implementação (BARBOSA, 2004). De fato, isso iria de encontro à

proposta de criar um novo instrumento que proporcionasse mais flexibilidade às partes.

Na visão de Di Pietro (2005, p. 273), o Termo de Parceria não tem natureza contratual, assemelhando-se muito aos convênios. Nesse sentido, aplicando-se o mesmo raciocínio da autora em relação ao convênio, não haveria necessidade de licitação para celebração de Termo de Parceria, uma vez que se trata, também, de mútua colaboração entre o Poder Público e a OSCIP. Mas como vimos anteriormente, há quem discorde desse entendimento (MEDAUAR, 2003).

Em Acórdão nº 1.777/05[7], o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil que fosse avaliada a inclusão, em normativo próprio, de dispositivo que obrigasse a aplicação do critério de seleção de OSCIP previsto no art. 23 do Decreto nº 3.100/99 em toda e qualquer situação. O acórdão recomenda, também, que os referidos órgãos estudem a conveniência de incluir a previsão de que o Poder Público leve em consideração, quando cabível, os requisitos listados no Decreto nº 3.100/99 para aferição da capacidade operacional da OSCIP, conforme listamos acima. Não encontramos, até o momento, nenhuma providência dos órgãos citados no sentido de atender à sugestão do Tribunal.

Seja mediante concurso de projetos, seja mediante a apresentação direta de projetos ao órgão público, ou outro tipo de seleção, a celebração do Termo de Parceria deve ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação. A manifestação do Conselho será considerada para a tomada de decisão final em relação à celebração ou não do Termo. Caso não exista Conselho de Política Pública na área em que estiver sendo firmado o Termo de Parceria, o órgão estatal parceiro fica dispensado de realizar a consulta, não podendo haver substituição por outro Conselho.

Aprovada a realização da parceria, o Termo poderá ser firmado, devendo conter

[7] O referido acórdão tratou-se de relatório de auditoria realizado pelo TCU no Termo de Parceria firmado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a OSCIP Rede Brasileira de Promoção de Investimentos – Investe Brasil.

algumas cláusulas como: a especificação do programa de trabalho proposto pela OSCIP; as metas e os resultados a serem atingidos, bem como os prazos de execução ou cronograma; os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; e a previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento.

Uma outra novidade introduzida pela legislação que regula o Termo de Parceria é a necessidade de a organização elaborar um regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços e para compras com emprego de recursos públicos. Essa é uma flexibilidade do instrumento que, conforme vimos no item anterior, não encontramos nos convênios, em que se aplica a Lei de Licitações.

Em 2005, o Decreto nº 5.504 veio colocar um ponto de interrogação sobre essa questão. Ele dispõe que os convênios ou instrumentos congêneres que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas com os recursos repassados pela União, sejam contratados mediante processo de licitação pública, preferencialmente na modalidade de pregão eletrônico. O decreto dispõe, expressamente, que tal exigência aplica-se também às OSCIPs.

O mesmo Acórdão nº 1.777/05 do TCU jogou uma luz sobre essa questão, decidindo adotar, para fins de fiscalização daquele Tribunal, a orientação de que não caberia a aplicação, nos Termos de Parceria, nem da Lei nº 8.666/93, nem do Decreto nº 5.504/05. Segundo a decisão, considerando que a Lei das OSCIPs prevê a instituição de regulamento específico para aquisição de bens e serviços, não se vislumbra como possam ser aplicadas as disposições da Lei de Licitações e do Decreto nº 5.504/05.

Periodicamente, a OSCIP deve apresentar ao Poder Público um relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, e acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados.

A execução do objeto do Termo será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação. Além disso, nos casos em que o Termo de Parceria tiver um valor de seiscentos mil reais ou mais, deverá ser feita uma auditoria independente da aplicação dos recursos.

Os resultados atingidos com a execução do Termo devem ser analisados periodicamente por uma comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a organização. A comissão encaminhará à autoridade competente relatórios sobre a avaliação procedida.

Por esses motivos o Termo de Parceria é considerado superior ao convênio, e é apontada como vantagem principal do novo instrumento o fato dele ter o foco nos resultados e não apenas na prestação das contas.

Da mesma forma como no Contrato de Gestão, os responsáveis pela fiscalização da execução do Termo de Parceria devem informar o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela OSCIP. Havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

4.2 Comparação entre o Termo de Parceria e o Convênio

Como vimos acima, o Poder Público pode relacionar-se com as OSCIPs por meio de Termo de Parceria ou de convênio. Apresentaremos, a seguir, uma breve comparação entre os dois instrumentos, analisando essencialmente a flexibilidade e os mecanismos de controles que eles oferecem.

Pelo menos a partir da análise teórica que procedemos, parece-nos que o convênio não atende satisfatoriamente ao quesito de flexibilidade. De fato, a rigidez das normas que regulam o convênio e a aplicação de recursos repassados às organizações sem fins lucrativos foi um dos fatores que estimulou a criação do Termo de Parceria. Provavelmente esse fato está ligado à origem do convênio que, como mencionamos, foi elaborado para regular a relação entre entes públicos e não entre estes e as organizações sem fins lucrativos. Deste modo, não são consideradas as especificidades do Terceiro Setor e sua característica inerentemente flexível.

Assim, além do convênio ser guiado por um processo muito mais burocrático do que o dos outros instrumentos, ele apresenta várias restrições como o impedimento da realização de despesas a título de taxa de administração; o aditamento com alteração do objeto ou das metas; a proibição da utilização de recursos em finalidade diversa da estabelecida, ainda que em caráter de emergência; a vedação da realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência do convênio; e a proibição da realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária. São apontados ainda outros problemas, como a impossibilidade de pagar custeio e remunerar funcionários com recursos do convênio (FERRAREZI, 2001).

As vantagens do Termo de Parceria em relação ao convênio encontram-se na maior flexibilidade na aplicação dos recursos; na previsão de indicadores de avaliação; nos mecanismos de avaliação de resultados, focados no desempenho e não apenas na forma de aplicação dos recursos e comprovação dos gastos; na possibilidade de pagamento de pessoal; na legitimação de despesas realizadas entre a data de término do Termo de Parceria e a data de sua renovação; na prorrogação do Termo de Parceria caso expire sua vigência sem o adimplemento total do objeto ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a OSCIP; e na permissão de aditamentos feitos pela OSCIP à conta bancária do Termo de Parceria em casos de atrasos nos repasses de recurso.

Em relação ao controle, novamente encontramos indícios de que o modelo de convênio não é adequado quando utilizado nas parcerias entre Poder Público e

organizações sem fins lucrativos, em razão da rigidez dos mecanismos de controle previstos pela legislação que o regula. Em vez de avaliar a efetividade e eficiência das ações finais, o convênio recorre ao controle por meio da destinação do orçamento e da entrega formal de extensa documentação, estando o foco nas ações e procedimentos, e não nos resultados alcançados (FERRAREZI, 2001; AFONSO, 2002).

Assim, o principal avanço do Termo de Parceria em relação ao convênio está no fato desse instrumento prever critérios claros e transparentes de prestação de contas e o controle dos resultados, e não apenas a comprovação de despesas por meio de notas fiscais. Ou seja, não basta demonstrar onde foram gastos os recursos, apesar disso também ser importante; é necessário comprovar que foram atingidos os resultados e metas acordados entre a organização e o Poder Público.

Finalmente, o Termo de Parceria prevê punição severa em caso de uso indevido dos recursos públicos, como a responsabilização do gestor, a devolução dos recursos e a desqualificação da organização.

Podemos notar que, aparentemente, o Termo de Parceria parece possuir vantagens em relação ao convênio em matéria de flexibilidade e controle. No entanto, algumas pesquisas apontam que a utilização prática do novo instrumento também apresenta problemas. Em entrevista com gestores de OSCIPs que firmaram Termos de Parceria com o Poder Público, Koga (2004) revela que todos os entrevistados concordaram que o modelo do Termo de Parceria, na teoria, tem um valioso potencial de melhoria em relação ao dos convênios. No entanto, quanto aos resultados na prática, a maioria acabou concluindo que ainda há pouca diferença entre os dois instrumentos, principalmente no que se refere aos trâmites burocráticos do controle do repasse dos recursos públicos.

A autora refuta, ainda, a concepção de avaliação do Termo de Parceria focada no alcance dos resultados das ações e não na forma de aplicação de recursos. Segundo ela, as entrevistas demonstraram que vários padrões de controle de recursos tradicionalmente adotados pelas instituições públicas parceiras não puderam ser quebrados para o caso específico das OSCIPs, fazendo com que não

se tenha atingido ainda mudanças realmente significativas nesse sentido. O que acabou se observando, na realidade, foi uma concomitância entre o sistema de avaliação por resultados e o controle por aplicações dos recursos (KOGA, 2004).

Em nossa pesquisa com os gestores públicos que lidam com o financiamento de projetos de organizações sem fins lucrativos, pudemos comprovar algumas dessas impressões. No entanto, conforme apresentaremos no capítulo 5, nota-se significativas diferenças na forma como cada órgão tem aplicado o instrumento na prática, proporcionando mais ou menos vantagens.

O Quadro contém uma breve sistematização das diferenças entre o convênio e o Termo de Parceria.

	Convênio	**Termo de Parceria**
Seleção	Não há previsão específica.	Possibilidade de realizar edital de concursos de projetos para escolha da OSCIP.
Objetivos	Realização de programas de trabalho, projeto, atividade ou de eventos com duração certa.	Obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técni-ca e assessoria.
Celebração	A cargo do titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa.	A cargo do titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa. Deverá ser realizada consulta ao Conselho de Política Pública da área.
Liberação dos recursos	Efetuada em conta bancária específica e de acordo com o cronograma. Quando este previr a liberação dos recursos em 3 ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, e assim sucessivamente.	Efetuada em conta bancária específica e de acordo com o cronograma.
Remuneração de pessoas	Não permite.	Permite.

Quadro 3 – Comparação entre Termo de Parceria e convênio (continua)
Fonte: Elaboração própria.

	Convênio	Termo de Parceria
Permanência dos bens adquiridos com recursos públicos com a organização	Não permite. Quando o convênio compreender a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes na data da extinção do acordo ou ajuste.	Permite. No caso de compra de bens imóveis, este deverá ser gravado com cláusula de inalienabilidade.
Compra de materiais e bens e contratação de serviços	Deve seguir a Lei de Licitações – Lei nº 8.666/93.	Deve seguir regulamento próprio elaborado pela organização contendo os procedimentos que adotará, devendo este ser publicado no prazo máximo de 30 dias, contado da assinatura do Termo de Parceira.
Publicidade	A eficácia do convênio fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União.	Publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a OSCIP, de extrato do Termo de Parceria. Além disso, o extrato da execução física e financeira do Termo de Parceria deve ser publicado na imprensa oficial, no prazo máximo de 60 dias após o término de cada exercício financeiro.
Monitoramento da execução	Será exercida pelo concedente.	Será feita por Comissão de Acompanhamento e Avaliação, composta por dois membros do Poder Executivo, um da organização e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente.

Quadro 3 – Comparação entre Termo de Parceria e convênio (continuação)
Fonte: Elaboração própria.

	Convênio	Termo de Parceria
Auditoria externa	Não é prevista.	Obrigatória nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a seiscentos mil reais ou no caso da organização celebrar concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais, cuja soma ultrapasse aquele valor.
Malversação dos recursos públicos	Na hipótese da prestação de contas não ser aprovada, o ordenador de despesas registrará o fato no Cadastro de Convênios no SIAFI e encaminhará o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica a que estiver jurisdicionado, para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência.	No caso de irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização, será dada imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público. Além disso, será feita representarão ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. O pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no país e no exterior.
Prorrogação	Prevista quando houver atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado.	Permitida nos casos de não ter ocorrido o adimplemento total do objeto ou havendo excedentes financeiros disponíveis.

Quadro 3 – Comparação entre Termo de Parceria e convênio (continuação)
Fonte: Elaboração própria.

	Convênio	Termo de Parceria
Prestação de contas parcial	Será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de: I - relatório de execução físico-financeira; II - extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária; III - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, se for o caso.	Será instruída com os seguintes documentos: I - relatório anual de execução de atividades; II - demonstração de resultados do exercício; III – detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal pagos a diretores, empregados e consultores; IV - balanço patrimonial; V - demonstração das origens e aplicações de recursos; VI - demonstração das mutações do patrimônio social; VII - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário; e VIII - parecer e relatório de auditoria, se for o caso.

Quadro 3 – Comparação entre Termo de Parceria e convênio (continuação)
Fonte: Elaboração própria.

	Convênio	Termo de Parceria
Prestação de contas final	Será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de: I - plano de trabalho; II - cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação; III - relatório de execução físico-financeira; IV - demonstrativo da execução da receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos; V - relação de pagamentos; VI - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União; VII - extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária; VIII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, se for o caso; IX - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pelo concedente, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional.	Será instruída com os seguintes documentos: I - relatório sobre a execução do objeto, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados; II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução; III - parecer e relatório de auditoria, se for o caso; e IV - entrega do extrato da execução física e financeira.

Quadro 3 – Comparação entre Termo de Parceria e convênio (conclusão)
Fonte: Elaboração própria.

5 OS TERMOS DE PARCERIA

Apresentaremos nesse capítulo informações e dados sobre os Termos de Parceria que conseguimos localizar no decorrer de nossa pesquisa. Antes disso, no entanto, traçaremos um breve perfil das organizações sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP a fim de melhor caracterizar as entidades que podem firmar Termo de Parceria com o Poder Público.

5.1 Perfil das OSCIPs

Para a composição do perfil das organizações qualificadas como OSCIP utilizamos dados secundários do Ministério da Justiça (MJ), órgão responsável pelo processo de qualificação das organizações, disponível em seu site[8]. As informações sobre as OSCIPs que constam da lista do Ministério são: CNPJ, nome, endereço completo, telefone, fax, data da publicação no Diário Oficial da União da obtenção da qualificação e finalidade. Nem todas as organizações possuem os dados completos.

Em consulta ao site do MJ em 06/12/2006 localizamos 3.807 organizações sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP. Em 07/12/2006 procedemos a nova busca e o número obtido foi 3.794 entidades. Estranhando essa queda de um dia para o outro, fizemos uma consulta por telefone ao órgão em 07/12/2006, quando nos foi informado que está sendo feita uma avaliação de todas as OSCIPs e aquelas que não estão regularizadas estão perdendo a qualificação. Assim, segundo a informação obtida, a lista será atualizada diariamente, sendo excluídas as organizações que perderam a qualificação e incluídas as recém qualificadas.

Diante dessa situação, os dados apresentados a seguir são referentes à lista obtida em 06/12/2006. Apesar das atualizações que ocorrerão no sistema diariamente, consideramos que não haverá prejuízo para os objetivos a que nos propomos, que é o de oferecer um perfil com informações básicas sobre as OSCIPs, organizações

[8] Disponível em www.mj.gov.br/snj/oscip/consulta.htm.

que potencialmente podem se relacionar com o Poder Público via Termo de Parceria.

Localização

Praticamente a metade (49%) das OSCIPs encontra-se na região Sudeste e um quinto (20%) na região Sul. A região com menor número é a Norte, com apenas 165 organizações qualificadas (4%).
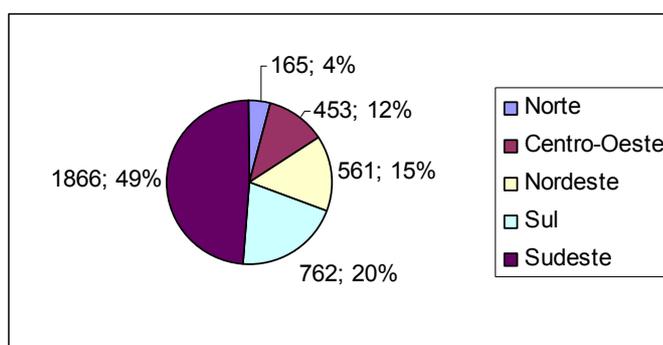
Gráfico 1 – OSCIPs qualificadas em 06/12/2006, por Região
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Justiça, 2006

A concentração de mais de dois terços das OSCIPs nas regiões Sul e Sudeste e o pequeno número na região Norte tem estreita relação com a própria distribuição das organizações sem fins lucrativos no Brasil. Segundo dados do IBGE, quase 44% delas estão no Sudeste, 23% no Sul e apenas pouco mais de 4% no Norte.
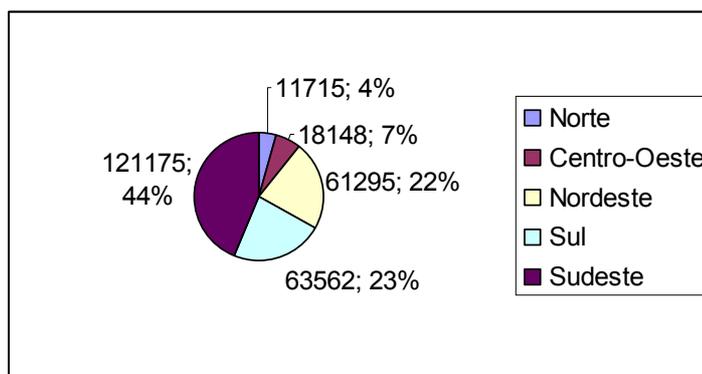
Gráfico 2 – Fundações e Associações sem fins Lucrativos, por Região
Fonte: Elaboração própria, a partir de FUNDAÇÕES..., IBGE, 2004

Em relação à distribuição por Estados, Roraima é o que possui o menor número de OSCIPs, apenas 9; enquanto São Paulo, como seria de se esperar, abriga quase 30% delas, ou 1.138 organizações. A diferença entre São Paulo e o segundo Estado com mais organizações qualificadas, o Paraná, é de quase três vezes.
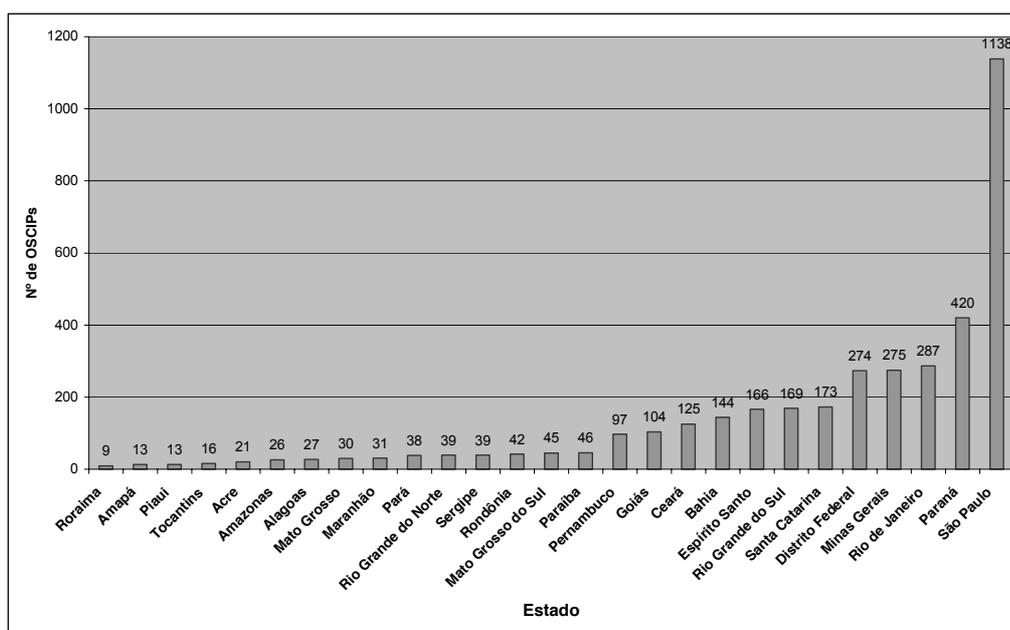
Gráfico 3 – OSCIPs qualificadas em 06/12/2006, por Estado
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Justiça, 2006

Área de atividade

As informações sobre a área de atividade das organizações qualificadas constantes na lista são precárias. Não é possível determinar se é a própria entidade que indica qual sua finalidade ou se isto é feito pelo Ministério da Justiça. A pesquisa de Koga (2004) realizada junto às OSCIPs parece indicar que é o MJ que faz a classificação e que pode haver imprecisões na lista. A autroa cita o exemplo de uma OSCIP que respondeu no questionário que sua área de atuação seria a de “desenvolvimento econômico e social”, enquanto no site do MJ constava como “assistencial”.

Outro aspecto em relação à área de atuação que a relação do MJ não permite identificar é o das organizações que atuam em mais de uma área, uma vez que a lista indica apenas uma finalidade por OSCIP. No entanto, é relativamente comum entre as entidades sem fins lucrativos a atuação em diversas áreas. Koga (2004)

revela que 81% das organizações de sua amostra declararam atuar em duas ou mais áreas. Trata-se de uma limitação da lista, portanto.

Além disso, encontramos termos como "integração", que pouco esclarecem de fato qual é o fim da organização. Estranhamos, também, OSCIPs classificadas como "plano de saúde" e "cooperativa", uma vez que a Lei nº 9.790/99 proíbe expressamente tais entidades de obterem a qualificação. Tais situações indicam claramente um erro de classificação e a simples análise do nome das organizações oferece indícios que confirmam nosso entendimento[9].
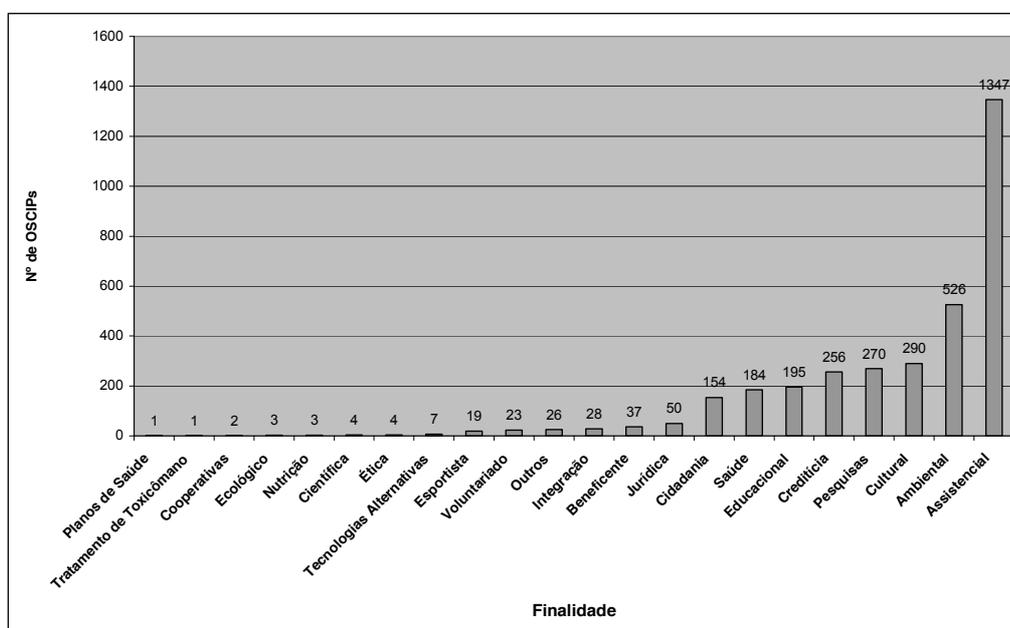
Gráfico 4 – OSCIPs qualificadas em 06/12/2006, por finalidade
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Justiça, 2006
Nota: Apenas 3.430 OSCIPs constantes da lista do MJ têm a finalidade indicada.

Data de qualificação

Apenas quatro organizações qualificaram-se no ano de criação da lei (1999) e sessenta e quatro no ano seguinte. O número de certificações só começou a

[9] As OSCIPs indicadas como cooperativas são a COOPERA BRASIL – Centro de Jogos Cooperativos e a Rede Brasileira do Cooperativismo. Não conseguimos localizar o site dessas organizações para obter informações sobre sua finalidade. No entanto, o fato de não possuírem em sua denominação a expressão "cooperativa" indica que de fato elas não o são, pois esse é um requisito exigido pela Lei nº 5.764/71 que rege esse tipo de organização.

aumentar em 2001 e de forma mais acentuada em 2002. Possivelmente isso se deve ao desconhecimento inicial tanto do processo de qualificação, quanto das vantagens em obter o título.

Em relação ao primeiro ponto, Koga (2004) apresenta dados do Ministério da Justiça em que isso fica claro: dos 131 pedidos de qualificação apresentados em 1999, 94% foram indeferidos devido ao enquadramento da organização em alguma das atividades vedadas pela Lei nº 9.790/99 ou pela não adequação do estatuto. As informações detalhadas sobre a obtenção e manutenção da qualificação que passaram a ser disponibilizadas no site do Ministério da Justiça, e a capacitação dos profissionais que atuam no Terceiro Setor provavelmente contribuíram para o aumento dos números.

Já em relação ao outro fator, Koga (2004) justifica o aumento do número de qualificações a partir de 2001 em razão das mudanças da legislação que estenderam os benefícios das organizações portadoras do Título de Utilidade Pública Federal também às OSCIPs.
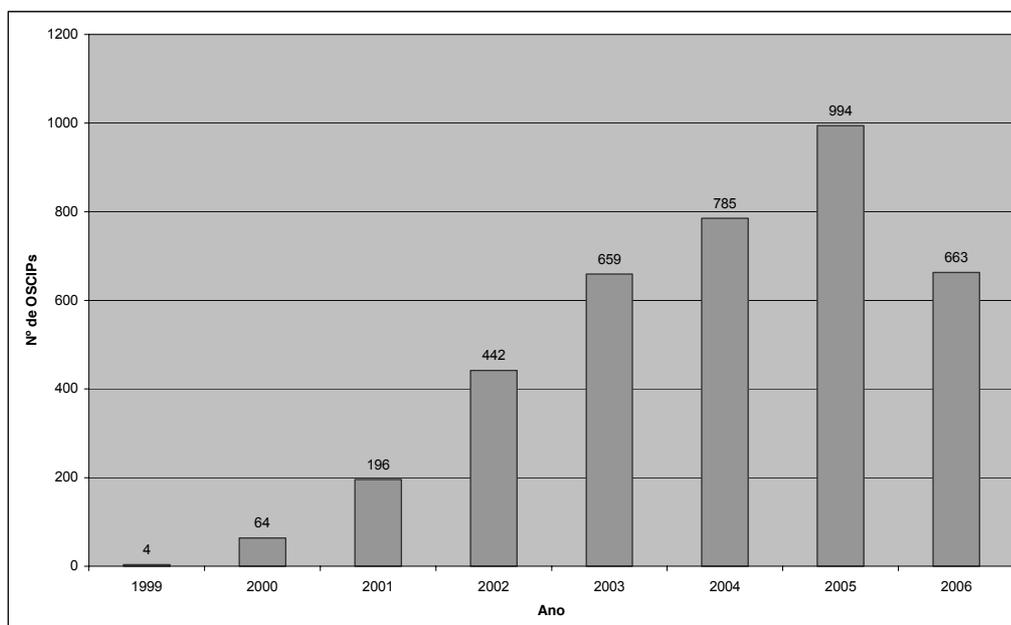
Gráfico 5 – Ano de qualificação das OSCIPs em 06/12/2006
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Justiça, 2006

5.2 Considerações sobre o Perfil das OSCIPS

Apesar de não ser o escopo deste trabalho, achamos pertinente levantar alguns pontos sobre o perfil das organizações qualificadas. Ressaltamos, no entanto, que não pretendemos tecer qualquer tipo de conclusão, mas apenas introduzir questões que, talvez, possam ser objeto de futuros estudos.

Um primeiro ponto é em relação à distribuição geográfica: o fato da distribuição das OSCIPs seguir basicamente o padrão das organizações sem fins lucrativos em geral, indica que a forte concentração das atividades no eixo Sul do país, que ocorre em diversos setores da economia, também ocorre no Terceiro Setor e a Lei nº 9.790/99 não conseguiu vencer essa barreira. Será que isso resulta simplesmente do acesso a informações? Ou a presença de profissionais melhor preparados para orientá-las? Vale observar, entretanto, que apesar de haver Estados com pouquíssimas OSCIPs, tais como Roraima, Amapá e Piauí, não há nenhum Estado da federação que não tenha organizações qualificadas.

Em relação à finalidade das OSCIPs vale, inicialmente, a ressalva sobre a qualidade dos dados e os indícios de erros de classificação que encontramos. No entanto, uma vez que não existe outra fonte, nossa análise será feita a despeito das falhas identificadas na lista fornecida pelo Ministério da Justiça.

Observando a área de atividade das organizações qualificadas temos que 1.763 organizações - ou seja, quase metade de todas as OSCIPs – atuam nas áreas de assistência, educação e saúde, tidas como áreas tradicionais. A possibilidade que se abriu de organizações atuando em áreas emergentes, não abarcadas pela legislação até então vigente, serem reconhecidas pelo Poder Público por meio da qualificação de OSCIP, nos revela a intenção de se estimular e fortalecer um novo Terceiro Setor, caracterizado por um outro tipo de organização, mais eficiente, transparente e co-responsável pelo desenvolvimento da esfera pública. Assim, ressaltamos como importante um exame futuro mais profundo dessa questão para nos ajudar a avaliar se essa foi uma mudança introduzida pela Lei nº 9.790/99 que podemos considerar significativa.

Por fim, um dado que nos chamou a atenção é a queda do número de qualificações em 2006. Desde 1999, ano em que foi instituída a certificação de OSCIP, o número de organizações qualificadas foi crescente. No entanto, vemos que em 2006 voltou-se aos números de três anos atrás. Estaremos diante de uma tendência de queda ou os valores de 2006 são apenas circunstanciais? Quais seriam os fatores que explicariam a diminuição do número de qualificações?

5.3 Os Termos de Parceria

Por ser o objetivo desse trabalho analisar características dos Termos de Parceria firmados entre o Poder Público e as organizações qualificadas como OSCIPs, mais especificamente em relação à flexibilidade e o controle que ele oferece, nossa primeira tarefa foi investigar e obter informações sobre quantos foram firmados, com quais órgãos, para quais objetivos, etc. É evidente que não foi possível, nem foi nossa pretensão, identificar todos os Termos de Parceria já firmados em todas as esferas de governo. No entanto, tentamos localizar o maior número possível deles. Para isso, utilizamos dados primários e secundários.

Primeiramente, consultamos trabalhos realizados sobre o tema. Em pesquisas anteriores, Koga (2004) localizou 18 Termos de Parceria e Barbosa e Magalhães (2002) localizaram 14, sendo que 11 Termos são comuns a ambas as pesquisas. Não localizamos outras pesquisas que nos fornecessem acesso a informações sobre outras parcerias entre o Poder Público e OSCIPs via Termo de Parceria.

Esgotada essa fonte, realizamos busca a partir da Internet, em sites de órgãos públicos e de busca (tais como *Google*), o que nos levou a localizar outros Termos de Parceria.

Dando prosseguimento ao trabalho, buscamos o contato eletrônico (emails e/ou sites), por meio de sites de busca na Internet, de todas as organizações qualificadas

que constavam na lista disponível no site do Ministério da Justiça[10]. Das 3.730 OSCIPs, conseguimos os endereços de correio eletrônico ou sites institucionais de 1.176 entidades. A essas OSCIPs enviamos um email perguntando se elas já haviam firmado Termo de Parceria com algum órgão público: obtivemos 381 respostas. O índice de retorno, superior a 30%, pode ser considerado alto, uma vez que a adesão à consulta foi espontânea.

Explorando as respostas positivas, várias organizações que haviam respondido sim nos informaram que, na verdade, a parceria havia sido firmada via convênio. Ao final dessa etapa, chegamos a 272 organizações que responderam não ter firmado nenhum Termo até aquele momento e 109 que já haviam firmado um ou mais Termos com algum órgão público de qualquer esfera.

Vale ressaltar que acreditamos que dentro do grupo de 109 OSCIPs que confirmaram a realização de Termo de Parceria com o Poder Público deve haver algumas que, provavelmente, oficializaram a parceria via convênio. A confusão em relação aos instrumentos de oficialização de parcerias pode ocorrer porque, em geral, além de especialistas da área do Direito, outros profissionais não têm familiaridade com termos jurídicos e no dia-a-dia eles acabam sendo usados como sinônimos, sem rigor técnico.

De qualquer forma, às 109 OSCIPs que responderam positivamente enviamos um questionário com perguntas sobre a organização e detalhes sobre os Termos de Parceria celebrados. Obtivemos a resposta de onze organizações (cerca de 10%). Além dessas, 42 organizações que não responderam o questionário forneceram alguns dados sobre as parcerias, tais como com qual esfera de governo, órgão e/ou para qual objetivo.

Justificamos o contato com as OSCIPs e o questionário como a forma que consideramos mais viável para localizarmos o maior número possível de Termos de Parceria firmados. Apesar de ser nosso objetivo analisar esse instrumento a partir da perspectiva do Estado, não seria factível localizarmos os Termos junto aos órgãos

---

[10] Acesso em 26/04/2006.

públicos, uma vez que qualquer órgão de qualquer nível de governo – federal, estadual e municipal – pode firmar parceria com as OSCIPs. Sendo o número de OSCIPs limitado, elas constituem um canal mais acessível. A visão do Poder Público em relação ao Termo de Parceria e às OSCIPs foi explorada por meio de entrevistas com gestores públicos, agentes operacionais e técnicos dos órgãos públicos, a qual será apresentada no próximo capítulo.

Assim, somadas todas as fontes, conseguimos identificar 221 Termos de Parceria firmados com 158 OSCIPs (Apêndice A). Estão incluídos nesse número aqueles firmados pelas OSCIPs que apenas nos informaram haver celebrado algum Termo, sem identificar com qual órgão ou mencionando apenas ter sido com órgão da esfera municipal, estadual e/ou federal. Nesses casos, como não sabemos o número exato, contabilizamos um Termo de Parceria para cada OSCIP que respondeu positivamente ou um para cada uma das esferas citadas, no entanto, é possível que alguma entidade tenha celebrado mais de um[11].

A seguir, apresentaremos os resultados da pesquisa. Antes disso, porém, gostaríamos de acrescentar que nossa intenção ao aplicar os questionários junto às organizações também era colher informações sobre o perfil das OSCIPs que estão conseguindo acesso à celebração do Termo de Parceria, com o objetivo de tornar nosso estudo mais rico e contribuir com mais conhecimento sobre o assunto. No entanto, em função do baixo índice de respostas, selecionamos apenas as informações do questionário a respeito dos Termos de Parceria celebrados.

Ano de celebração

Dos 221 Termos de Parceria localizados, 94 apresentam a informação sobre o ano de celebração. Na amostra, não há nenhum instrumento firmado em 1999, ano de criação da lei, e em 2000. Isso provavelmente tem relação com o baixo número de organizações qualificadas nesses anos e com a insegurança em utilizar um novo instrumento. O fato de quase metade dos Termos da amostra (45%) ter sido firmada

[11] Por exemplo, contabilizamos três para uma OSCIP que disse ter firmado Termos de Parceria com governo federal, estadual e municipal; contabilizamos dois para aquelas que disseram ter celebrado Termos com prefeituras ou que informaram ter parceria com vários órgãos.

em 2005 e 2006 reforça a impressão de que se está adquirindo mais familiaridade com esse mecanismo, o que leva a sua maior utilização.
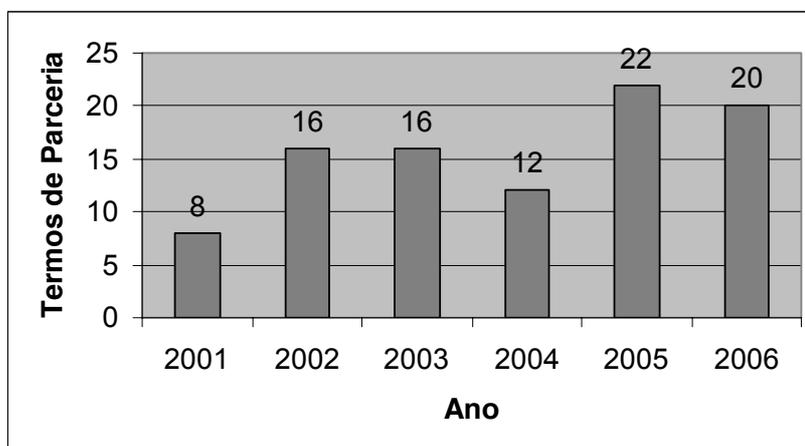
Gráfico 6 – Termos de Parceria firmados, por ano
Fonte: Elaboração própria

Se cruzarmos os dados sobre o ano de qualificação da OSCIP com o ano de celebração de seu primeiro Termo de Parceria, vemos que, das 51 organizações das quais temos ambas as informações, catorze (27%) firmaram o primeiro Termo já no ano em que se qualificaram e dezenove (37%) no ano seguinte (Apêndice B).

Número de Termos de Parceria firmados

Em relação ao número de Termos de Parceria firmados pelas OSCIPs, das 158 organizações da amostra, 36% celebraram apenas um e 5% firmaram dois Termos. Sessenta e sete OSCIPs (42%) firmaram pelo menos um[12] e doze (7%) pelo menos dois[13]. Apenas 7% firmaram três Termos de Parceria ou mais, sendo que não encontramos na amostra nenhuma OSCIP que tenha firmado mais do que nove Termos.

[12] Inclui OSCIPs que informaram ter celebrado algum Termo de Parceria, sem identificar com qual órgão ou indicando apenas com qual esfera.
[13] Inclui OSCIPs que informaram ter celebrado Termos de Parceria sem identificar os órgãos, mas indicando quais esferas.
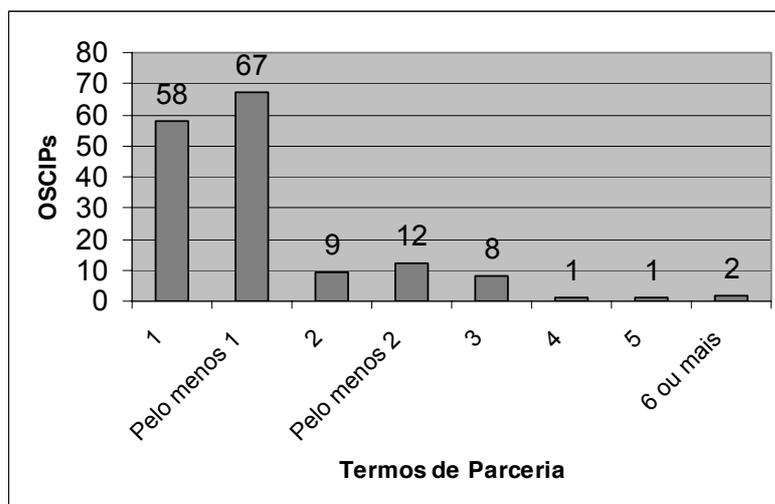
Gráfico 7 – Número de Termos de Parceria firmados por cada OSCIP
Fonte: Elaboração própria.

Valores

Em relação aos recursos públicos repassados, apenas cinco Termos de Parceria têm valores até R$ 20 mil. A concentração fica no repasse de recursos para projetos entre R$ 21 mil e R$ 500 mil: dos 71 Termos em que temos a informação sobre valor, 66% estão nessa faixa. O financiamento, via Termo de Parceria, de projetos com valores mais altos, assim podendo ser considerados aqueles acima de R$ 501 mil, acontece em um quarto da amostra. Dentro desta faixa, o maior repasse foi do Termo de Parceria firmado entre a Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica (CISCEA) com a OSCIP Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Controle do Espaço Aéreo (CTCEA), cujo valor ultrapassa R$ 50 milhões[14].

[14] A CTCEA é uma associação civil sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro, criada em 2003 a partir de uma dotação inicial de seus associados fundadores no valor de R$ 2.000,00. No mesmo ano em que se constituiu, a associação adquiriu a qualificação de OSCIP. A organização tem por finalidade realizar estudos, pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, projetos e programas científicos e tecnológicos, no campo do controle de espaço aéreo e do monitoramento do meio ambiente, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.
Em maio de 2004, a CTCEA firmou Termo de Parceria com a CISCEA, por um prazo de dois anos, para desenvolvimento de projetos, implantação, recebimento de equipamentos, sistema e infra-estrutura de órgãos de controle do espaço aéreo. O valor total do Termo, incluindo os dois termos aditivos feitos em janeiro e junho de 2005, foi de R$ 51.093753,24.
Em 2006, foi firmado um outro Termo de Parceria entre as mesmas partes, para realização de estudos, pesquisas e o desenvolvimento de projetos, nos campos do controle do espaço aéreo e meio ambiente. Não conseguimos localizar o valor deste segundo Termo.
Informações disponíveis em www.ctcea.org.br. Acesso em 23/01/07.
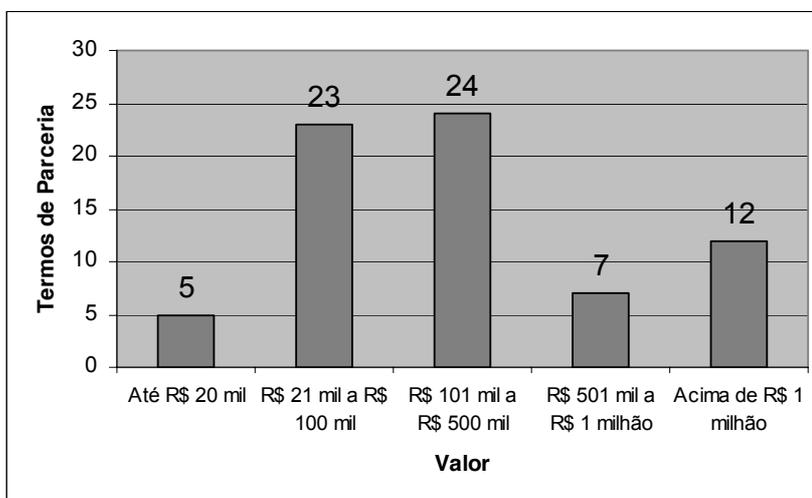
Gráfico 8 –Termos de Parceria, por valor
Fonte: Elaboração própria.

Esfera do órgão público parceiro

Em nossa amostra, localizamos os mais diversos órgãos, de todas as esferas, que utilizaram o Termo de Parceria para oficializar sua relação com organizações qualificadas como OSCIPs: ministérios, bancos, autarquias, prefeituras, secretarias, entre outros.
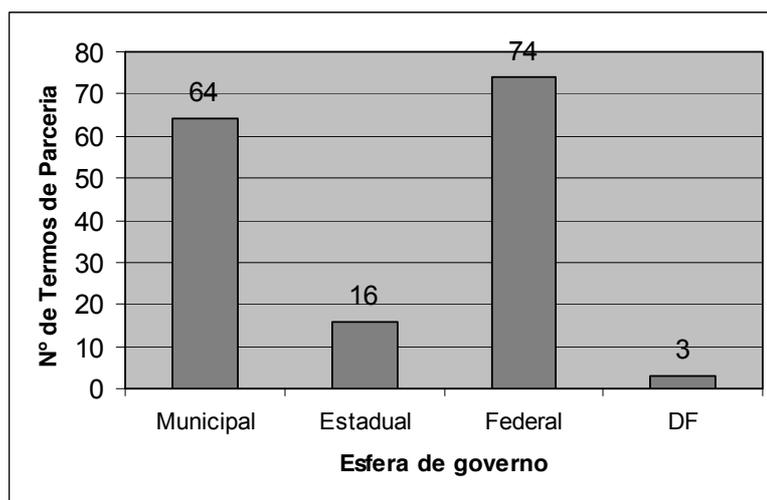
Gráfico 9 – Termos de Parceria, por esfera de governo
Fonte: Elaboração própria.

Um dado interessante é a quantidade de Termos de Parceria firmados com prefeituras, que chega quase ao mesmo número de instrumentos celebrados na esfera federal. Enquanto 74 (47%) Termos, dos 157 que temos a informação sobre órgão parceiro, foram firmados com instituições federais, identificamos 59 celebrados com diversas prefeituras e outros 5 firmados com órgãos municipais diversos, como fundações públicas e outras instituições de serviço. Esse número representa quase 40% dos Termos.

Por outro lado, não há na amostra uma presença expressiva dos Estados e órgãos estaduais: apenas 16 (cerca de 10%), dos 157 Termos de Parceria em que temos essa informação, foram celebrados na esfera estadual.

Objeto da parceria

Em relação ao objeto das parcerias, verificamos que quase metade dos 93 Termos dos quais temos essa informação foi firmada para execução de projetos em áreas emergentes, como meio ambiente, microcrédito, inclusão digital, desenvolvimento de tecnologias sociais e direito de minorias, principalmente portadores de deficiências. Destacam-se, também, projetos de apoio a gestão pública, como capacitação de agentes públicos em diversas áreas, gerenciamento e avaliação de programas e planos de governo, elaboração de planejamento estratégico, entre outros.

5.4 Análise dos Termos de Parceria

A busca que fizemos para encontrar os Termos de Parceria firmados entre o Poder Público e as OSCIPs foi feita, em grande parte, a partir da consulta junto às próprias organizações. Queríamos saber, basicamente, com quem elas estavam firmando parcerias, para quais objetivos, qual o montante de recursos, etc. No entanto, no contato com as OSCIPs, elas nos revelaram mais do que isso, tendo muitas delas nos dado depoimentos sobre as dificuldades que enfrentam na busca por recursos públicos.

Apesar de não ser nosso foco a visão das OSCIPs, gostaríamos de apresentar resumidamente os depoimentos, pois acreditamos que eles desvendam um pouco as dificuldades que existem na relação entre as duas partes e confirmam várias informações e impressões que tivemos na pesquisa junto aos órgãos públicos, que será apresentada no próximo capítulo.

Várias organizações declararam ter tentado firmar Termos de Parceria mas sem sucesso. Algumas indicam o próprio desconhecimento e o dos órgãos públicos em relação ao novo instrumento, principalmente em cidades menores, o que levou à celebração de convênio. Das organizações que responderam não ter firmado nenhum Termo de Parceria, 46 informaram espontaneamente que têm, no entanto, convênios ou outros tipos de parceria com órgãos públicos, tais como acordos de cooperação técnica. Além disso, doze OSCIPs disseram estar negociando a celebração de Termo de Parceria.

Os dados mostram que está ocorrendo um crescimento, nos últimos anos, do número de Termos de Parceria firmados, mesmo que discreto. Chama a atenção, no entanto, o fato da maioria das OSCIPs ter firmado apenas um Termo, o que parece indicar relações pontuais entre elas e o Poder Público. Vale uma pesquisa futura para explorar os motivos disso ocorrer.

No entanto, as organizações que firmaram dois ou mais Termos parecem conseguir manter o vínculo com o órgão financiador: das 22 OSCIPs que firmaram mais de uma parceria e das quais temos a informação sobre com quais órgãos, doze (55%) têm dois ou mais Termos de Parceria com o mesmo órgão, sendo que nove delas exclusivamente com ele. Acreditamos que tal situação pode estar ocorrendo pelo fato de não estar sendo muito freqüente a realização de concursos de projetos, conforme veremos no próximo capítulo, o que proporciona a maior facilidade de acesso às organizações que já possuem algum vínculo com o órgão repassador de recursos.

O dado que mostra a relação entre o ano de qualificação da organização e o ano de seu primeiro Termo de Parceria pode indicar, também, que a ligação entre o órgão público e a OSCIP facilita a celebração da parceria. De fato, esse dado contrasta

com o depoimento das várias organizações que nos relataram terem feito diversas tentativas de firmar Termo de Parceria com órgãos públicos sem sucesso. Assim, o fato de mais de 60% da amostra de 51 OSCIPs terem celebrado o primeiro Termo no mesmo ano ou no seguinte à qualificação pode indicar que elas qualificaram-se já com a expectativa ou promessa da parceria. Este é mais um ponto que merece um estudo mais detalhado.

Em relação ao objeto das parcerias, os dados apontam que muitas delas são firmadas para realização de projetos que, pelo menos a partir das informações que possuímos, parecem indicar a necessidade de uma proximidade e a constituição de um vínculo com o público alvo, tais como os ligados ao desenvolvimento local e sustentável, inclusão e microcrédito. Nesse sentido, vislumbramos um dos motivos que a literatura assinala para justificar a relação entre Poder Público e organizações sem fins lucrativos.

Sobre o aspecto do objeto, vale assinalar, também, que se trata de parcerias com entidades do Terceiro Setor em áreas normalmente negligenciadas pelo Poder Público e para as quais as organizações sem fins lucrativos parecem ter maior *expertise*, o que os autores chamam de relação de complementaridade.

Por outro lado, temos na amostra alguns exemplos que confirmam o temor de alguns autores, no sentido de se realizar um acordo que, na verdade, deveria ser objeto de um contrato, fruto de licitação. São os casos de Termos de Parceria firmados para realização de eventos. Como veremos no próximo capítulo, o entendimento dos gestores sobre esse uso das parcerias varia da aceitação à total condenação.

Em relação ao expressivo número de Termos de Parceria com prefeituras, acreditamos que se trata de uma questão que merece uma maior investigação. Não tivemos condição de explorar com profundidade tal fato, no entanto, ousamos levantar uma hipótese que, talvez, justifique o uso. Acreditamos que as restrições do orçamento público municipal têm levado as prefeituras a procurar com mais freqüência as organizações sem fins lucrativos em busca de diminuir gastos com a provisão de serviços e de minimizar os problemas causados pela falta de pessoal.

No próximo capítulo, apresentaremos três casos de órgãos públicos federais que têm se utilizado do Termo de Parceria, o que nos permitirá inferir algumas outras questões que, somadas ao que apresentamos neste capítulo, irão contribuir para o melhor entendimento do instrumento.

6 A UTILIZAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

Neste capítulo, apresentaremos as informações que colhemos junto a três órgãos públicos federais sobre a forma como eles utilizam o Termo de Parceria na relação com as OSCIPs. São eles: o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). As informações do FNMA foram complementadas por uma entrevista com um gestor do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Além desses, também consultamos o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) a fim de obtermos a visão de um dos órgãos controladores.

A escolha dos órgãos estudados baseou-se no levantamento, descrito no capítulo anterior, que realizamos em busca dos Termos de Parceria celebrados e que indicaram esses três como os que mais se utilizaram do instrumento.

As informações foram colhidas a partir de entrevistas realizadas em Brasília, no período de 23 a 26 de outubro de 2006, conforme o Quadro 4. A duração de cada uma variou de 30 a 90 minutos. Todas as entrevistas foram gravadas e depois transcritas.

#	NOME	ÓRGÃO	CARGO
1.	Elias de Paula de Araújo	FNMA	Diretor
2.	Manoel Serrão Borges de Sampaio	FNMA	Gerente de Desenvolvimento Institucional
3.	Glênia Araújo Portela	FNMA	Responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios
4.	Juliana Pacheco Barbosa	FNMA	Coordenadora da Coordenadoria de Recursos
5.	Anderson Rubens de Oliveira Couto	MMA	Assessor Especial de Controle Interno
6.	Herbert Barros	SEDH-SPDDH	Gerente de Projetos
7.	Izabel Loureiro Maior	SEDH - CORDE	Coordenadora Geral
8.	Rose Mary Leite Araújo	SEDH-CORDE	Assessora Técnica
9.	Sandra Harumi Doi	MCT	Técnica de Suporte da Divisão de Convênios
10.	Webert Santana	MCT	Técnico de Convênio
11.	Ubirajara Araújo Filho	MCT-SEPED	Assessor
12.	João Carlos Martins Neto	MCT- SECIS	Técnico Especialista em Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional
13.	Lucas Rocha Furtado	MP junto TCU	Procurador Geral

Quadro 4 – Relação de entrevistados
Fonte: Elaboração própria

6.1 Fundo Nacional do Meio Ambiente

O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) é uma unidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), criado pela Lei nº 7.797/89, que se destina a apoiar projetos em diferentes modalidades, que visem o uso racional e sustentável de recursos naturais, de acordo com as prioridades da Política Nacional do Meio Ambiente, incluindo a manutenção, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental.

O FNMA apóia projetos de instituições públicas, pertencentes à administração direta ou indireta de todas as esferas (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal), e de instituições privadas sem fins lucrativos, cadastradas no Cadastro Nacional de

Entidades Ambientalistas (CNEA) ou com mais de dois anos de existência legal, e que tenham como objetivos estatutários a atuação na área ambiental.

O apoio aos projetos se dá de duas formas: demanda espontânea e demanda induzida. Demanda espontânea é a forma pela qual os projetos podem ser apresentados em qualquer época do ano, oriundos de qualquer região, devendo obedecer aos princípios do FNMA e aos núcleos temáticos vigentes. Demanda induzida é aquela por meio da qual os projetos são apresentados em resposta a editais específicos ou outras formas de indução, com prazos definidos e direcionados a um tema ou a uma determinada região do país.

Os núcleos temáticos são o conjunto de ações passíveis de apoio financeiro pelo FNMA e que estão relacionados aos principais problemas ambientais brasileiros. O PPA de 2004 a 2007 organizou as ações do FNMA em seis núcleos temáticos: água e floresta; conservação e manejo da biodiversidade; gestão pesqueira compartilhada; planejamento e gestão territorial; qualidade ambiental; e sociedades sustentáveis.

Os projetos apresentados ao FNMA são analisados por uma câmara técnica, que verifica a viabilidade do projeto e depois encaminha para aprovação do Conselho Deliberativo, órgão colegiado, composto por representantes de instituições governamentais e não governamentais, que tem, dentre suas atribuições, a de estabelecer prioridades e diretrizes para atuação do FNMA, em conformidade com a Política Nacional do Meio Ambiente.

O instrumento jurídico de repasse mais utilizado pelo FNMA é o convênio. No entanto, o FNMA celebrou sete Termos de Parceria com organizações sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP entre 2001 e 2003.

OSCIP	Ano	Valor (R$)	Objeto
Associação de Apoio às Comunidades de Campo	2001	380.000,00	Realização do processo de seleção das organizações locais a serem beneficiadas com recursos repassados pelo FNMA, bem como acompanhamento das ações das mesmas e gestão de tais recursos, num projeto piloto para a descentralização de recursos a serem aplicados em projetos no Bioma Caatinga.
Associação de Apoio às Comunidades de Campo	2002	248.670,00	Construção de programa de ação estratégico que conduza ao desenvolvimento sustentável de Natal.
Fundação Movimento Ondazul	2002	686.935,00	Consolidação do modelo de gestão ambiental descentralizado para toda a região do baixo sul baiano, com vista ao uso sustentável de seus recursos naturais e o fortalecimento das comunidades locais.
Instituto 5 Elementos	2002	248.000,00	Realização do Projeto "Fortalecendo a Rede Paulista de Educação Ambiental", que tem o objetivo de alavancar a educação ambiental no Estado de SP.
Coalizão Florestas	2002	n.d.	n.d.
Sociedade Zeladora do Museu Paraense Emílio Goeldi	2003	593.000,00	Experimentos agrícolas alternativos e beneficiamento de buriti com base sustentável em comunidades do entorno do Parque Estadual Monte Alegre.
Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPE	2003	n.d.	n.d.

Quadro 5 – Termos de Parceria firmados pelo FNMA
Fonte: Elaboração própria.

O diretor do FNMA aponta dois fatores para o fato do número de Termos de Parceria não ser maior. O primeiro seria o pequeno número de organizações qualificadas como OSCIP, principalmente na área ambiental[15], seja por desconhecimento da lei

[15] Segundo lista disponível no site do Ministério da Justiça (www.mj.gov.br/snj/oscip), das 3.807 organizações qualificadas como OSCIP, 529 constam como tendo finalidade ambiental ou ecológica. Acesso em 06/12/2006.
Segundo pesquisa do IBGE, das 275.895 fundações privadas e associações sem fins lucrativos do Brasil, 1.591 atuam na área de meio ambiente e proteção animal (FUNDAÇÕES..., 2004).

ou de considerarem que há poucos benefícios práticos em se qualificar, seja por uma resistência de caráter político e ideológico. O segundo fator teria a ver com o fato da Lei nº 9.790/99 ter se preocupado mais com a adequação e o processo de qualificação das organizações e menos com a conformação dela com outras normas do ordenamento jurídico que regem as relações do Poder Público com organizações sem fins lucrativos. A incompatibilidade ou inadequação da Lei da OSCIP com, por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou a Lei nº 8.666/93, restringiria a aplicação e o uso do Termo de Parceria. Apesar disso, em um primeiro momento, pensou-se em celebrar Termo de Parceria com as OSCIP e convênio com as organizações não qualificadas.

A análise dos objetos que conseguimos identificar em alguns dos Termos de Parceria indica que ele foi utilizado para firmar parcerias especificamente para execução de ações. Sobre o uso do Termo de Parceria para outros fins, como coordenação de um evento ou organização de uma publicação, o assessor especial de controle interno do MMA posiciona-se contrário. Para ele, esse seria um uso totalmente indevido do instrumento. O correto seria contratar uma empresa mediante licitação ou firmar um convênio para realização de evento de interesse recíproco com duração certa, conforme previsto na IN/STN nº 01/97. Em sua opinião, não haveria nenhuma justificativa dentro da visão de interesse público para a celebração de um Termo de Parceria com uma OSCIP para a realização de um evento[16].

Os sete Termos de Parceria firmados pelo FNMA foram tratados do mesmo modo que os convênios. Segundo a responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios do FNMA esse procedimento foi adotado porque houve uma orientação da Consultoria Jurídica para se aplicar a IN/STN nº 01/97 mesmo se tratando de Termo de Parceria. Assim, segundo ela, o instrumento virou um convênio com algumas características do Termo de Parceria, como a comissão de avaliação e

---

Cruzando os dados, nota-se que 1/3 das organizações ambientalistas são OSCIPs, o que não nos parece ser um número baixo de qualificações nesta área.

[16] O Decreto nº 3.100/99 dispõe:

Art. 23 - A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a **celebração do Termo de Parceria**, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e **para a realização de** atividades, **eventos**, consultorias, cooperação técni¬ca e assessoria (grifos nossos).

Assim, vemos que não há impedimento legal, ao contrário, há expressa previsão de celebração de Termo de Parceria para realização de evento.

algumas diferenças na prestação de contas. Alguns benefícios previstos na Lei nº 9.790/99 e no Decreto nº 3.100/99, como a possibilidade de remuneração de pessoal e a aquisição de bens com os recursos do Termo de Parceria, não foram permitidas.

O tratamento que estava sendo dado ao instrumento, com a aplicação da IN/STN nº 01/97, e que acabou por não proporcionar muitas diferenças em relação ao convênio, levou o FNMA a não firmar outros Termos de Parceria a partir de 2003. Um outro motivo foi o entendimento de que somente poderiam ser celebrados Termos de Parceria quando fossem feitos concursos de projetos.

Apesar de o FNMA lançar editais periodicamente, esses são abertos a todo tipo de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, e são genéricos, simplesmente informando às instituições interessadas que existem recursos para financiar projetos dentro de determinadas linhas temáticas. Para o assessor especial de controle interno do MMA, para que possa ser celebrado Termo de Parceria, os concursos de projeto devem ser exclusivos para organizações qualificadas como OSCIP. Para ele, não seria justo que em um mesmo processo de seleção as OSCIPs tivessem benefícios que outras organizações não teriam, apenas pelo fato do instrumento do Termo de Parceria prever prerrogativas que o convênio não tem. Segundo ele, para que haja igualdade de condições, o Termo de Parceria deve ser celebrado somente quando o processo de seleção seja específico para organizações qualificadas como OSCIP; caso contrário, ou seja, nos processos em que concorrer qualquer tipo de organizações, o instrumento a ser celebrado deverá ser o convênio.

Além disso, no seu entendimento, o instrumento convocatório utilizado pelo FNMA não é adequado para firmar Termo de Parceria porque não tem direcionamento algum. Para ele, o concurso de projeto tem que corresponder às prioridades de ação estabelecidas pelo Poder Público: o que ele quer que seja feito, onde se realizará a ação, qual o público alvo a ser atendido, qual o tempo de duração do projeto, etc. A OSCIP estabeleceria apenas uma metodologia - como ela pretende realizar aquilo -, e qual o custo. A partir disso o Poder Público escolheria o projeto que melhor atendesse às necessidades.

Como não foi lançado nenhum concurso de projetos, não foram celebrados outros Termos de Parceria além dos sete indicados. Atualmente, os repasses de recursos a OSCIPs têm sido feitos via convênio.

6.2 Secretaria Especial de Direitos Humanos

A Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) é um órgão da Presidência da República criado pela Lei nº 10.683/03, responsável pela articulação e implementação de políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos, aí incluídas ações voltadas à cidadania, a crianças e adolescentes, ao idoso, às minorias e às pessoas portadoras de deficiência. Compete ainda à SEDH a coordenação da Política Nacional de Direitos Humanos.

A SEDH atua tanto por meio da articulação com órgãos governamentais de todas as esferas (federal, estadual, municipal e Distrito Federal), como por meio de parcerias com organizações sem fins lucrativos. O apoio a projetos de instituições governamentais e não governamentais tem como premissa sua adequação ao PPA de 2004 a 2007, especificamente na execução dos seguintes programas: erradicação do trabalho infantil; combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e de adolescentes; atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei; promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; direitos humanos, direitos de todos; gestão da política de direitos humanos; assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas; erradicação do trabalho escravo; programa nacional de acessibilidade; promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência; proteção social especial; e proteção da adoção e combate ao seqüestro internacional.

De acordo com o Manual de Convênios da SEDH, quando se tratar de OSCIP, a formalização do acordo de parceria entre a Secretaria e a organização poderá ser realizada mediante convênio ou Termo de Parceria, desde que haja interesse entre as partes. Neste caso, deverão ser adotados os procedimentos dispostos na Lei nº

9.790/99 e no Decreto nº 3.100/99 (BRASIL, 2005, p. 13). De 2001 a 2005, a SEDH firmou quinze Termos de Parceria.

OSCIP	Ano	Valor (R$)	Objeto
Associação do Jovem Aprendiz – AJA	2001	48.000,00	Capacitação de agentes públicos e líderes jovens do DF, com ênfase na atenção e defesa dos direitos da pessoa surda.
Acessibilidade Brasil	2002	268.700,00	Promoção da disseminação dos princípios de acessibilidade nos sítios públicos que tratam da promoção dos direitos humanos.
Instituto Aliança	2002	1.292.222,00	Avaliação, monitoramento, acompanhamento e capacitação do Programa Serviço Civil Voluntário.
Museu e Complexo Cultural Espaço às Claras	2002	84.940,00	Promoção de condições de acesso à educação, cultura, lazer e estruturas profissionalizantes aos cegos e pessoas com deficiências visuais.
Associação Amigos dos Deficientes Físicos de Vitória	2003	63.495,00	Capacitação e desenvolvimento de competências para inclusão das pessoas portadoras de deficiência no mercado de trabalho e, conseqüentemente, na sociedade.
Associação de e para cegos do Pará - ASCEPA	2003	59.400,00	Garantia ao acesso de pessoas deficientes visuais à internet, de forma a contribuir para o intercâmbio de idéias e informações, potencializando a melhor socialização deste público.
Escola de Gente - Comunicação em Inclusão	2003	48.350,00	Multiplicação das oficinas inclusivas por meio da capacitação, monitoramento e avaliação de 20 jovens oficineiros visando a consolidação e a disseminação desta metodologia.
Instituto Cultural Delphos	2003	299.388,30	Realização do II Congresso Nacional de Conselheiros Tutelares.
Instituto Labore de Educação Profissional e Integração ao Mercado de Trabalho	2003	49.200,00	Capacitação de técnicos e profissionais do entorno do DF que lidam direta ou indiretamente com portadores de deficiência.

Quadro 6 – Termos de Parceria firmados pela SEDH (continua)
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SEDH (2006) e KOGA (2004).

OSCIP	Ano	Valor (R$)	Objeto
Sociedade Ambientalista de Águas Lindas de Goiás - SAMALER	2003	33.519,60	Criação de alternativas para melhorar o rendimento familiar, socializando, integrando e reintegrando os aprendizes, por meio do desenvolvimento de trabalhos de reciclagem.
Acessibilidade Brasil	2004	150.000,00	Revisão, ampliação e refilmagem da primeira versão do dicionário digital de Libras.
Centro de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social	2004	64.554,70	Capacitação de educadores que atuam na aplicação da medida sócio-educativa de internação no Piauí.
Núcleo de Atenção Social a Cidadania e Educação - NASCE	2004	324.923,00	Contribuição no processo de implementação e consolidação do ECA, promovendo a qualificação, interação e articulação dos Conselhos Estaduais, Municipais e Tutelares.
Programa Providência de Elevação da Renda Familiar	2004	40.600,00	Realização de Seminário Nacional de Enfrentamento à Violência e Maus Tratos contra a Pessoa Idosa.
Instituto Paradigma	2005	12.499,00	Disseminação dos conhecimentos e promoção de audiências para discutir com a população em geral o teor da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência.

Quadro 6 – Termos de Parceria firmados pela SEDH (conclusão)
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SEDH (2006) e KOGA (2004).

Em razão de nossa pesquisa, tivemos a oportunidade de entrevistar gestores de dois órgãos ligados à SEDH e que se utilizam de Termo de Parceria com OSCIPs: a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE).

A SPDDH é a unidade responsável pelo acompanhamento da implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos e de atuação nas questões ligadas: ao apoio a Conselhos de Direitos Humanos nos estados e municípios; à articulação com órgãos governamentais e com a sociedade civil para a promoção e defesa dos direitos humanos; ao apoio de projetos para implantação e manutenção de Balcões

de Direitos; à implementação de centros de apoio a vítimas de crimes; ao combate à tortura; à educação em direitos humanos; ao enfrentamento e prevenção à violência contra idosos; à erradicação e prevenção ao trabalho escravo; à mediação de conflitos; à mobilização para o Registro Civil de Nascimento; à proteção a testemunhas; e ao combate à homofobia.

A CORDE é o órgão de assessoria da SEDH, responsável pela gestão de políticas voltadas para integração da pessoa portadora de deficiência. Por lei, compete a ela coordenar as ações governamentais e medidas relativas à defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e à promoção de sua integração à vida comunitária, além de coordenar e supervisionar a elaboração dos planos, programas e projetos que integram a Política Nacional para a Integração de Pessoa Portadora de Deficiência e o Programa Nacional de Acessibilidade, bem como propor as providências necessárias a sua completa implantação e seu adequado desenvolvimento, inclusive as pertinentes a recursos e as de caráter legislativo.

A SPDDH adota, em geral, editais de chamada pública para apoio a projetos de qualquer tipo de organização. Se em decorrência do edital de chamada pública for selecionado um projeto de uma organização qualificada como OSCIP, o instrumento para oficializar a parceria será o Termo de Parceria. No entanto, os Termos de Parceria firmados por eles[17] foram celebrados mediante convite às OSCIPs que eles consideraram mais adequadas para a execução do projeto e com quem a SPDDH tinha uma boa relação. Segundo o gerente de projetos da SPDDH, isso se deu porque esses Termos de Parceria foram celebrados antes do acórdão do TCU[18], mas o entendimento atual é o de que para firmar Termo de Parceria é necessário o concurso.

Questionado sobre o fato de não ter sido celebrado nenhum Termo de Parceria em 2006 por nenhum órgão da SEDH, o entrevistado disse que, no caso da SPDDH, tal

[17] Em entrevista, o gerente de projetos informou que a SPDDH firmou uns três Termos de Parceria, no entanto, ele não sabia confirmar com certeza esse número. Na lista de convênios e Termos de Parceria disponível no site da SEDH, identificamos os quinze Termos de Parceria apresentados. No entanto, não consta das informações qual dos órgãos da SEDH firmou cada instrumento. Ao apresentar a lista para o entrevistado, ele identificou apenas dois Termos como sendo da SPDDH.
[18] Conforme apresentamos no item 4.1.3, o Acórdão nº 1.777/05 do Tribunal de Contas da União recomendou a aplicação do concurso de projetos para seleção de OSCIPs em toda e qualquer situação.

fato foi circunstancial. Eles até realizaram uma parceria com uma OSCIP para a realização de uma pesquisa sobre percepção de violência homofóbica em paradas de orgulho gay. No entanto, tal parceria foi oficializada via convênio. Ele justifica a escolha do instrumento pelo fato de ter havido pressa na celebração do acordo, uma vez que as paradas já estavam para acontecer, e não havia tempo para fazer concurso de projetos.

Em relação à forma como a SPDDH lida com o instrumento, o gerente de projetos esclarece que o Termo de Parceria é tratado de maneira muito semelhante ao convênio normal com qualquer outra organização não governamental. Como não há uma norma que detalhe passo a passo como celebrar o Termo de Parceria, assim como faz a IN/STN nº 01/97 em relação aos convênios, os técnicos, usando analogia, estão considerando a IN também para os Termos de Parceria. As diferenças entre os instrumentos só ocorrem no que a Lei nº 9.790/99 deixa claro: o concurso de projetos para a seleção da OSCIP, a consulta aos Conselhos de Políticas Públicas da área, e a comissão de avaliação e acompanhamento da execução do projeto. No entanto, ele confessa que mesmo essas exigências nem sempre são seguidas à risca.

O fato de prevalecer a lógica de convênios na aplicação do Termo de Parceria faz com que o gerente de projetos da SPDDH não veja problemas em utilizar o instrumento para organização de eventos, como, por exemplo, o Termo de Parceria firmado com o Programa Providência de Elevação da Renda Familiar para a realização do Seminário Nacional de Enfrentamento à Violência e Maus Tratos contra a Pessoa Idosa. Segundo ele, o entendimento é o de que, dentro dos limites da lei, há uma discricionariedade para usar o recurso de acordo com os interesses que forem considerados adequados para resolver os problemas sociais da área.

A CORDE também não considera que há impedimento legal para o uso do Termo de Parceria para organização de eventos e publicações. Segundo a assessora técnica, esses fins são entendidos como parte das ações de capacitação e a Coordenadoria já se utilizou do instrumento para tais finalidades.

De fato, a CORDE é órgão da SEDH que celebrou mais Termos de Parceria: dos quinze, dez foram celebrados na Coordenadoria, sendo o último de 2005. A CORDE trabalha especificamente com dois programas no PPA: o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e o Programa Nacional de Acessibilidade. Não há uma demanda dirigida de fato, mas linhas de ação dentro de cada programa. As organizações que querem o apoio da CORDE podem apresentar projetos que estejam dentro das linhas. Em geral, o prazo para recebimento de projetos é até maio de cada ano, podendo ser prorrogado caso se identifique a falta de um projeto em alguma área importante.

A coordenadora geral da CORDE explica que, além de receber os projetos apresentados pelas organizações sem fins lucrativos, às vezes, quando a Coordenadoria precisa realizar alguma ação para a qual não foi apresentado nenhum projeto, eles identificam e convidam alguma organização que consideram capaz de executá-lo. Ela cita o exemplo do Norte do país, onde se percebe que há muita dificuldade de se apresentar projetos principalmente pelo pequeno número de instituições existentes na região, e também a área de deficiência auditiva, na qual tiveram que investir na capacitação de lideranças do movimento de pessoas surdas e com deficiência auditiva, pois o número de projetos apresentados nessa área era muito pequeno[19].

No entanto, em relação ao Termo de Parceria, a assessora técnica informa que, hoje, há o entendimento de que para sua celebração é necessário que seja feito concurso de projetos exclusivo para OSCIPs, regra que não é aplicada pela CORDE com tanta rigidez.

Assim como a SPDDH, esse foi o motivo pelo qual não se celebrou Termos de Parceria em 2006. A assessora conta que até setembro a CORDE tinha R$ 980 mil para executar projetos, recursos que foram divididos entre as áreas de atuação. Em setembro, a CORDE acabou recebendo R$ 1480 mil, o que possibilitaria executar mais projetos. Os projetos que eles consideraram interessantes eram todos de

[19] A entrevistada contou que nos dois últimos anos praticamente não foi apresentado nenhum projeto na área de deficiência auditiva. Após o investimento da CORDE junto às organizações sem fins lucrativos que atuam com essa temática, em 2006 eles receberam cinco projetos nessa área.

OSCIPs. Como eles não sabiam que haveria esse recurso extra, não era mais possível lançar um edital de concurso e, por isso, eles optaram por fazer convênio. Ela confessa que apenas um dos projetos foi celebrado via Termo de Parceria, pelo fato da pessoa responsável por lançar a parceria no SIAFI ter entendido que por ser OSCIP, o instrumento seria Termo de Parceria. Pela dificuldade de se modificar o lançamento no sistema, acabou-se por utilizar o Termo de Parceria mesmo.

A assessora deixou claro, no entanto, que a CORDE tem intenção de continuar a utilizar o Termo de Parceria. Segundo ela, eles nunca tiveram problemas com a execução de projetos pelas OSCIPs, organizações que ela considera muito mais preparadas e estruturadas. A entrevistada ressalta, contudo, que o número de projetos apresentado por OSCIPs é muito menor do que o número apresentado por outras organizações sem fins lucrativos. Ela compara que de cada cinco projetos apresentados por OSCIPs, a CORDE recebe uns 300 de outras organizações.

6.3 Ministério da Ciência e Tecnologia

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) é o órgão responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Ciência e Tecnologia. O MCT tem suas ações pautadas nas disposições do Capítulo IV da Constituição Federal de 1988 e foi criado em 15 de março de 1985, pelo Decreto nº 91.146, como órgão central do sistema federal de Ciência e Tecnologia.

Sua área de competência abriga: o patrimônio científico e tecnológico e seu desenvolvimento; a política de cooperação e intercâmbio concernente a esse patrimônio; a definição da Política Nacional de Ciência e Tecnologia; a coordenação de políticas setoriais; a política nacional de pesquisa, desenvolvimento, produção e aplicação de novos materiais e serviços de alta tecnologia.

Uma das formas de atuação do MCT é por meio do financiamento de projetos de instituições públicas, nas três esferas, e privadas sem fins lucrativos. Em relação ao financiamento de projetos de organizações qualificadas como OSCIP, a técnica de

suporte da Divisão de Convênios do MCT, esclarece que a orientação da Consultoria Jurídica do Ministério é a de que o instrumento para oficializar o repasse de recursos a elas é o Termo de Parceria. O MCT não utiliza o convênio com OSCIPs.

Dos órgãos que investigamos para esse trabalho, o MCT é o que firmou mais Termos de Parceria[20].

OSCIP	Ano	Valor (R$)	Objeto
Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública	2002	n.d.	Treinamento sobre Organizações Sociais e auxílio na construção de contratos de gestão.
Instituto de Tecnologia Social – ITS	2003	n.d.	n.d.
Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública	2003	n.d.	n.d.
Centro de Pesquisas do Pantanal – CPP	2004	2.864.320,00	Consolidação de redes horizontais não competitivas, aproveitando as vantagens comparativas das instituições de pesquisa e ensino da região do Pantanal, visando otimizar a geração e difusão de novos conhecimentos e tecnologias e a formação de recursos humanos.
Grupo de Economia Popular de Vitória da Conquista e Região Sudoeste da Bahia – GEP	2004	n.d.	Execução do projeto de implantação de unidades de beneficiamento de café via úmida.
Centro de Estudos Sócio-Ambientais PANGEA – BA	2005	40.500,00	Apoio às tecnologias de reciclagem para agregação de valores e inclusão social dos catadores de plástico.
Centro de Pesquisa do Pantanal – CPP	2005	880.000,00	Continuidade do projeto de consolidação das redes de pesquisas do Pantanal.

Quadro 7 – Termos de Parceria firmados pelo MCT (continua)
Fonte: Elaboração própria.

[20] Apesar disso, o convênio é o instrumento mais utilizado também no MCT. Segundo Webert Santana, técnico de convênio do Serviço de Acompanhamento de Convênios do MCT, em 2005, foram onze Termos de Parceria (em nossa lista, identificamos doze) em um universo de 240 convênios.

OSCIP	Ano	Valor (R$)	Objeto
Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó - SE	2005	163.424,00	Desenvolvimento e execução do programa de melhoramento genético de caprinos e ovinos na região do médio São Francisco.
Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó - SE	2005	6.208.000,00	Apoio e desenvolvimento de arranjos produtivos locais no semi-árido nordestino, visando a difusão de tecnologia por meio da instalação de centros tecnológicos temáticos e capacitação técnica.
Instituto de Desenvolvimento da Região Sisal - IDR SISAL – BA	2005	500.000,00	Desenvolvimento de estudos e pesquisas.
Instituto de Tecnologia Social – ITS	2005	1.238.000,00	Promoção de ações de pesquisa, educação e desenvolvimento de tecnologias com ênfase no fomento e divulgação das tecnologias educacionais sociais favorecendo a C&TI para a inclusão social.
Instituto Promur - Programa Multidisciplinar de Reabilitação – SP	2005	2.280.000,00	Inclusão Digital em municípios de São Paulo.
Organização Economia e Energia - E&E – MG	2005	150.000,00	Estimativa das emissões de gases de efeito estufa entre 1970 a 2004; desenvolvimento de metodologias para contabilidade e balanço dessas emissões nas diversas etapas de produção, transformação e uso de energia; e avaliação dos impactos econômicos relacionados à mudança global do clima.
Organização Economia e Energia - E&E – MG	2005	385.000,00	Bases para o Programa de Incremento da Produtividade de Capital.
Programa Providência de Elevação de Renda Familiar – DF	2005	200.000,00	Discriminação da tecnologia da organização social produtiva e da gestão do instrumento do microcrédito assistido pelo Programa Providência.

Quadro 7 – Termos de Parceria firmados pelo MCT (continuação)
Fonte: Elaboração própria.

OSCIP	Ano	Valor (R$)	Objeto
Serviço Social Civil para o Desenvolvimento - SERCAP – PE	2005	310.000,00	I Encontro Estadual de Novas Tecnologias para o Aperfeiçoamento Científico - ENTEC
Serviço Social Civil para o Desenvolvimento - SERCAP – PE	2005	1.000.000,00	Apoio financeiro ao projeto Inclusão Digital para Todos.
Acessibilidade Brasil	2006	161.000,00	Desenvolvimento e implantação de um laboratório de tecnologia assistiva e formação de um banco de dados de produtos e serviços para atendimento de pessoas com deficiência em telecentros.
Associação Alberto Santos Dumont para Apoio à Pesquisa	2006	1.000.369,00	Projeto de educação científica infanto-juvenil.
Centro de Tradições Nordestinas	2006	3.000.000,00	Arranjos produtivos locais de turismo do Estado do Pará.
Instituto Cultural e Profissionalizante de Pessoas Portadoras de Deficiência do Distrito Federal – ICP Cultural	2006	400.000,00	Implantação de um centro de referência em capacitação profissional para pessoas com deficiência, com o objetivo de promover sua capacitação e inserção no mercado de trabalho.
Instituto de Apoio Técnico Especializado da Cidadania	2006	300.000,00	Realização do II Encontro Estadual de Novas Tecnologias para o Aperfeiçoamento Científico – ENTEC.
Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública	2006	n.d.	Promoção do desenvolvimento da ciência e tecnologia.
Mediateca – Organização para Inclusão Social e Digital	2006	n.d.	Apoio ao projeto Centro de Integração Cultural e Tecnológica
Sociedade Núcleo de Apoio a Produção e Exportação de Software do Rio de Janeiro – RIOSOFT	2006	55.000,00	RIO INFO 2006.

Quadro 7 – Termos de Parceria firmados pelo MCT (conclusão)
Fonte: Elaboração própria.

Em visita ao MCT, entrevistamos gestores de duas secretarias: a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED) e a Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS), que é a que mais se utiliza do instrumento Termo de Parceria.

A Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED) tem por finalidade implantar e gerenciar políticas e programas visando ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação no país nas áreas de ciências exatas; das engenharias; de biotecnologia, de micro e nanotecnologias e novas fontes de energia; e nas áreas de interesse estratégico para o levantamento e aproveitamento sustentável do patrimônio nacional, em especial em biodiversidade, ecossistemas, meteorologia, climatologia e hidrologia, ciências do mar, Antártica, mecanismos de desenvolvimento limpo e mudanças climáticas globais.

A Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS) tem por finalidade propor políticas, programas, projetos e ações que viabilizem o desenvolvimento econômico, social e regional, e à difusão de conhecimentos e tecnologias apropriadas em comunidades carentes no meio rural e urbano.

A SEPED firmou apenas dois Termos de Parceria com a mesma organização, o Centro de Pesquisas do Pantanal (CPP), OSCIP criada em 2002 com o apoio do MCT. Em julho de 2004, foi firmado o primeiro Termo de Parceria da SEPED com o CPP para apoiar o projeto "Consolidação das Redes de Pesquisa sobre os Ecossistemas do Pantanal", com o objetivo principal de produzir informações científicas para embasar políticas públicas para dar sustentabilidade às duas cadeias produtivas mais tradicionais da região: a pesca e a pecuária. Em 2005, o CPP implementou as redes de pesquisas de pesca e pecuária e formatou a terceira rede de alternativas econômicas. Em dezembro, dando prosseguimento a esta iniciativa foi firmado outro Termo de Parceria.

O assessor da Coordenadoria Geral de Gestão de Ecossistemas da SEPED relata que a história do Termo de Parceria entre o MCT e o CPP começou antes da criação da OSCIP. Havia um interesse comum do Ministério e de um grupo de pesquisadores do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul em realizar pesquisas no

Pantanal. Ele conta que, na época, entendeu-se que a melhor forma de viabilizar o projeto seria a criação de uma OSCIP que permitiria ao MCT liberar recursos via Termo de Parceria, menos burocrático do que o convênio. Assim, nesses dois Termos firmados pela SEPED, não houve realização de um concurso para a seleção do projeto, mas uma negociação entre as duas partes.

O concurso de projetos também não é uma prática da Secretaria de Inclusão Social. Segundo o técnico da SECIS, normalmente as OSCIPs encaminham seus projetos, este é analisado e, estando de acordo com a política da Secretaria, eles são apoiados. Ele esclarece que a realização de um concurso de projetos caberia no caso da Secretaria querer realizar um projeto específico, alinhado à missão do órgão, com o objetivo de atingir um determinado público, em determinadas localidades. Nesse caso, ela faria uma chamada pública para identificar a melhor organização para executar o projeto. Até hoje não se realizou nenhum concurso. Os projetos apoiados foram de iniciativa das OSCIPs, que apresentaram um pedido, ou à convite da SECIS a alguma organização, normalmente com quem já tenha tido contato anterior.

Diferentemente dos outros órgãos que investigamos, não foi mencionado por nenhum dos entrevistados do MCT a obrigatoriedade do concurso de projetos para celebração de Termo de Parceria com OSCIPs. Mesmo depois do acórdão do TCU, citados pelos gestores do FNMA e da SEDH como tendo determinado essa obrigatoriedade, o MCT continuou a celebrar os Termos sem a realização do concurso de projetos.

Em relação à aplicação da legislação, a técnica da Divisão de Convênios esclarece que o MCT segue as leis específicas de OSCIP, quais sejam, a Lei nº 9.790/99 e o Decreto nº 3.100/99. Ela diz que depois do acórdão do TCU ficou bastante claro que não se aplicam às OSCIPs a Lei nº 8.666/93. Perguntada sobre a aplicação da IN/STN nº 01/97, ela respondeu que esta é específica para convênios, não se aplicando aos Termos de Parceria.

Sobre a utilização do instrumento para fins de realização de eventos ou organização de publicações, o técnico da SECIS entende que essas podem ser ações

necessárias ou resultantes de determinados projetos, mas não considera adequada a celebração de um Termo de Parceria unicamente para essas finalidades. Segundo ele, ocorre de Termos firmados pela SECIS preverem eventos e publicações, mas esses acontecem sempre como desdobramentos de determinadas ações de projetos mais amplos. A Secretaria não procura entidades para contratar somente para isso, nem aceita projetos que possuam exclusivamente esses objetivos.

6.4 Flexibilidade e Controle no Termo de Parceria

Apresentados os três casos, faremos uma análise da flexibilidade e do controle proporcionados pelos Termos de Parceria firmados por estes órgãos públicos, características que consideramos como tendo sido os diferenciais da proposta do novo instrumento de relação entre o Poder Público e as organizações sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP.

Vale lembrar que estamos considerando flexibilidade como sendo a capacidade de o Estado atuar com maior agilidade e liberdade na contratação de organizações sem fins lucrativos e na gestão de projetos de transferência de provisão de serviços públicos; e controle como sendo a capacidade de o Estado, as instituições políticas e administrativas e a sociedade exercerem uma fiscalização sobre os serviços prestados pelas organizações sem fins lucrativos, a fim de que sejam monitorados os resultados a serem atingidos e não haja desvios nas finalidades e aplicação dos recursos.

No aspecto relativo à flexibilidade, iremos avaliar o processo de celebração da parceria, os usos possíveis dos recursos, a dispensa da aplicação da Lei nº 8.666/93 e a possibilidade de prorrogação da vigência do Termo de Parceria. No relativo ao controle, iremos analisar o processo de seleção da OSCIP parceria por meio de concurso de projetos, a consulta aos Conselhos de Políticas Públicas, a atuação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação e a prestação de contas focada nos resultados.

6.4.1 Flexibilidade

O aspecto relativo à flexibilidade apresenta duas perspectivas: uma relacionada à flexibilidade que o Termo de Parceria confere ao Poder Público para contratar os serviços e gerir o instrumento, e outra relacionada à flexibilidade para a OSCIP executar o serviço. Apesar do nosso foco ser o Poder Público, iremos analisar também os efeitos que a flexibilidade do Termo de Parceria tem nas organizações, já que muitas vezes esses acabam refletindo direta ou indiretamente no órgão público.

Celebração da parceria

Um dos primeiros pontos ligados à flexibilidade que se confere ao Termo de Parceria é em relação à celebração da parceria, sendo considerado um instrumento que proporciona mais agilidade, simplificação de procedimentos e liberdade ao Poder Público para transferir a execução de um serviço ou financiar um projeto.

Como pudemos ver na apresentação dos casos, o FNMA tratou o Termo de Parceria como um convênio. Assim, a percepção que se teve do instrumento foi a de que ele não proporciona mais flexibilidade ao Poder Público na hora da celebração da parceria. Segundo a responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios do FNMA, como eles aplicaram a IN/STN nº 01/97, até a documentação solicitada foi a mesma dos convênios. A coordenadora da Coordenadoria de Recursos do FNMA completa dizendo que as cláusulas dos Termos de Parceria firmados por eles foram praticamente as mesmas cláusulas do convênio.

O assessor de controle interno do MMA, explica que, apesar de ter sido dado o nome Termo de Parceria ao instrumento de relação entre OSCIPs e o FNMA, da forma como ele foi utilizado, tratava-se de verdadeiro convênio. Nesse sentido, realmente não houve diferenças entre os instrumentos.

No entanto, segundo ele, quando se realiza um concurso de projetos e se celebra um Termo de Parceria de acordo com a Lei nº 9.790/99 e o Decreto nº 3.100/99, estaríamos diante do instrumento de fomento de atividades de interesse público e de

responsabilidade do Poder Público mais adequado existente atualmente. Para ele, o Termo de Parceria confere muito mais facilidade e liberdade para o Poder Público transferir serviços e financiar projetos. Isso porque a essência do convênio seria exatamente a busca de uma capacidade instalada para realização descentralizada de um programa de governo. Nesse sentido, o órgão teria que buscar instituições que possuíssem capacidade instalada e estrutura adequada para realização da ação. Por esse motivo, determinados gastos não podem ser feitos e existem várias restrições. Para o entrevistado, a utilização de uma OSCIP daria flexibilidade à administração, uma vez que não se estaria amarrado à burocracia estatal, ao mesmo tempo em que se teria competências, agilidade e meios mais adequados para alcançar aquele tipo de atribuição.

A impressão passada pelo FNMA é a mesma da SEDH. No começo da entrevista, o gerente de projetos da SPDDH disse que o Termo de Parceria não proporcionou flexibilidade à relação entre o Poder Público e as OSCIPs. Em suas palavras, ele não “desburocratizou”. No entanto, mais adiante, quando perguntado se o Termo de Parceria oferecia mais rapidez na contratação da organização, ele reconheceu que talvez possa até oferecer, mas como eles estão usando basicamente a mesma lógica dos convênios, não têm visto diferença.

De fato, a aplicação da IN/STN nº 01/97 nos Termos de Parceria leva ao desvirtuamento do instrumento e parece impossibilitar uma análise de suas reais vantagens. No entanto, em relação à questão da flexibilidade, agilidade e facilidade de se celebrar a parceria, parece haver certa concordância de que não há diferenças tão significativas comparativamente aos convênios, mesmo nos órgãos que não aplicam a IN/STN.

A CORDE, por exemplo, tem aplicado a legislação de OSCIPs nos Termos de Parceria e parece que há uma certa tranqüilidade em relação ao uso do instrumento. Os depoimentos que colhemos lá, no entanto, não indicaram vantagens no quesito flexibilidade de contratar. Um único ponto destacado pela coordenadora da CORDE foi a dispensa do CEBAS para organizações qualificadas como OSCIP, o que permite que instituições mais novas também possam apresentar projetos. Ela conta que antes do advento da Lei nº 9.790/99, bons projetos muitas vezes não podiam

ser apoiados ou tinham que aguardar porque as organizações não tinham o certificado de assistência social. Nesse sentido, o fato de não se exigir tempo mínimo de existência da organização que quer se qualificar como OSCIP e do processo de concessão ser mais rápido poderia ser apontado como vantagem. No entanto, não são vantagens do instrumento de parceria em si, mas da própria qualificação.

O Ministério da Ciência e Tecnologia foi o órgão que se mostrou mais otimista em relação ao Termo de Parceria. No entanto, com exceção da SEPED, não há o entendimento de que o procedimento de celebração seja mais flexível. O assessor da SEPED acredita que a liberação de recursos para uma OSCIP, via Termo de Parceria, é muito mais facilitada, menos burocrática e a legislação simplificada. No entanto, a experiência da SEPED é bem particular: eles só firmaram dois Termos de Parceria, com a mesma OSCIP, o Centro de Pesquisas do Pantanal, que foi criado já com a previsão de receber recursos do órgão. Assim, o processo de celebração dos Termos foi bastante diferente do que vimos em outros órgãos. Os outros depoimentos não demonstraram tanto entusiasmo nesse aspecto.

A técnica da Divisão de Convênios do MCT até ressaltou o menor número de documentos solicitados para celebrar o Termo de Parceria em relação ao convênio, no entanto, em relação ao trâmite, ela reconhece que não há tanta diferença assim, e chega a apontar que às vezes há dificuldades em função do instrumento ser novo e não existir um padrão como no convênio.

O técnico da SECIS foi claro ao dizer que rapidez de trâmite é o que não existe. Ele apontou a primeira exigência para que o Termo seja celebrado - a consulta ao Conselho de Políticas Públicas - como um fator causador de morosidade: como no MCT o Conselho não se reúne de fato, só para colher as assinaturas de todos os seus membros leva-se cerca de um mês. No entanto, essa não é, necessariamente, uma falha do Termo de Parceria, mas talvez da estrutura de funcionamento do próprio ministério. Contudo, é mais um indicador de como os órgãos públicos não estão preparados para lidar com o novo instrumento. Além disso, o entrevistado considera a própria estrutura do Termo mais complexa, pois apresenta muito mais detalhes sobre a organização, a ação que será executada, a descrição das metas e

dos indicadores de avaliação, etc. Nesse aspecto, o plano de trabalho exigido no convênio seria muito mais simples.

Sobre essa questão, parece-nos que a experiência do MCT, e mais especificamente da SECIS, é diferente da que observamos nos outros órgãos. Na verdade, a legislação que rege o Termo de Parceria exige algumas cláusulas essenciais, mas prevê que cada órgão estatal firmará o instrumento mediante modelo padrão próprio[21]; ou seja, há certa liberdade do órgão na redação do Termo. A descrição feita pelo técnico da SECIS e o modelo que nos foi mostrado remetem muito ao usado nos contratos de gestão, em que há um cronograma de atividades bem detalhado, um rol de metas a serem atingidas, com pesos para cada uma e indicadores para medi-las. Esse modelo oferece mais subsídios para o acompanhamento, a avaliação e o controle da execução do Termo, mas, por outro lado, na visão do entrevistado, parece comprometer um pouco a flexibilidade do instrumento, tornando a celebração e o acompanhamento mais trabalhosos.

Uso dos recursos

A flexibilidade em relação ao uso dos recursos pode ser considerada como afetando mais as organizações do que o Poder Público. No entanto, como apresentamos anteriormente, a transferência da execução de serviços às organizações sem fins lucrativos justifica-se, entre outros motivos, pela tentativa de diminuir gastos públicos, podendo ser apontado um dos principais os com servidores. Neste sentido, determinadas possibilidades de uso dos recursos podem conferir muitas vantagens ao Poder Público, como por exemplo, permissão para remuneração de pessoas: mesmo arcando com os custos, tal situação exime os órgãos públicos contratantes dos problemas com concurso e contratação e das restrições de gastos com servidores públicos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A aplicação dos recursos repassados, via Termo de Parceria, para remuneração de pessoas e compra de bens pode ser considerado como o ponto principal que diferencia o uso desse instrumento e o convênio.

---

[21] Parágrafo único do art. 8º do Decreto nº 3.100/99.

O fato de o FNMA ter utilizado as normas do convênio nos Termos de Parceria que firmou com as OSCIPs impediu totalmente a flexibilização proporcionada pelo uso do novo mecanismo. O diretor do FNMA explica que não são aprovadas despesas com pessoal e bens, pois se entende que a organização convenente deve ter uma estrutura mínima. Mas para ele, a exigência de capacidade instalada prejudica muito as organizações sem fins lucrativos e impede, muitas vezes, seu fortalecimento institucional. O gerente de desenvolvimento institucional do FNMA completa dizendo que, além disso, tal exigência ignora um princípio básico, que é o do custo incremental do projeto.

É interessante notar que os entrevistados reconhecem os benefícios que tais usos proporcionariam às OSCIPs, mas a não familiaridade com a legislação aplicável às OSCIPs constitui verdadeira trava ao uso e aproveitamento integral do novo instrumento, levando-os a uma tentativa de justificar a forma como aplicam as leis, que podemos até dizer, contrária a vários princípios jurídicos. Para o diretor do FNMA, a Lei das OSCIPs não tem impacto sobre a IN/STN nº 01/97 e a Lei nº 8.666/93, que acabam prevalecendo por serem mais fortes do ponto de visto do controle.

O desconforto em lidar com novos ordenamentos e a busca por uma justificativa para permanecer com o conhecido aparece, também, na fala da responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios do FNMA. Ela esclarece que a proibição de remunerar pessoas deu-se em razão deles terem utilizado a IN/STN nº 01/97, mas que isso é possível caso a celebração do Termo de Parceria seja precedida de concurso de projetos específico para as OSCIPs. Já a questão da compra de bens parece suscitar mais dúvidas. Para ela, a proibição de aquisição de bens com recursos do Termo de Parceria está baseada nos Decretos nºs 99.658/90 e 4.507/02, que tratam do reaproveitamento, movimentação, alienação e desfazimento de material no âmbito da Administração Pública Federal. Para ela, os decretos são bem claros quando dispõem que apenas bens antieconômicos e irrecuperáveis é que podem ser destinados a OSCIPs e que os adquiridos mediante convênio só

podem permanecer com o convenente quando este for Estado ou município[22], caso contrário, deverão ser cedidos a uma instituição pública. Vale notar que os Decretos falam em convênio, e não em Termo de Parceria.

Questionada se o dispositivo da Lei nº 9.790/99, que obriga as OSCIPs a preverem em seus estatutos sociais que, na hipótese dela perder a qualificação, o patrimônio adquirido com recursos públicos durante o período em que esteve qualificada deverá ser transferido a outra OSCIP[23], não significaria uma permissão para aquisição de bens, a entrevistada não soube responder e reconheceu que isso geraria dúvidas. Outro dispositivo da Lei nº 9.790/99 que indica a permissão para aquisição de bens é o art. 15, onde está previsto que caso a OSCIP adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

Em relação à remuneração de pessoal, o § 2º, do art. 10, da Lei nº 9.790/00 exige como cláusula essencial do Termo de Parceria o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores, o que demonstra, portanto, permissão para que isso ocorra.

---

[22] Dispõe o Decreto nº 99.658/90 (com alterações do Decreto nº 4.507/02):
Art. 15. A **doação**, presentes razões de interesse social, poderá ser efetuada pelos órgãos integrantes da Administração Pública Federal direta, pelas autarquias e fundações, após a avaliação de sua oportunidade e conveniência, relativamente à escolha de outra forma de alienação, podendo ocorrer, em favor dos órgãos e entidades a seguir indicados, quando se tratar de material:
I - ocioso ou recuperável, para outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional ou para outro órgão integrante de qualquer dos demais Poderes da União;
II - **antieconômico**, para Estados e Municípios mais carentes, Distrito Federal, empresas públicas, sociedade de economia mista, instituições filantrópicas, reconhecidas de utilidade pública pelo Governo Federal, e **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**;
III - **irrecuperável**, para instituições filantrópicas, reconhecidas de utilidade pública pelo Governo Federal, e as **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**;
IV - **adquirido com recursos de convênio celebrado com Estado, Território, Distrito Federal ou Município** e que, a critério do Ministro de Estado, do dirigente da autarquia ou fundação, seja necessário à continuação de programa governamental, após a extinção do convênio, para a respectiva entidade conveniente.
V - destinado à execução descentralizada de programa federal, aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e aos consórcios intermunicipais, para exclusiva utilização pelo órgão ou entidade executora do programa, hipótese em que se poderá fazer o tombamento do bem diretamente no patrimônio do donatário, quando se tratar de material permanente, lavrando-se, em todos os casos, registro no processo administrativo competente. (grifos nossos)
[23] Inciso V, art. 4º, da Lei nº 9.790/99.

Não percebemos essa preocupação nos gestores dos outros órgãos que entrevistamos. O gerente de projetos da SPDDH declarou não ver nenhum problema em se instituir remuneração de pessoas dentro do Termo de Parceria. No mesmo sentido é o posicionamento da CORDE, que aceita tal previsão. Em relação à aquisição de bens, o entrevistado diz não ter passado por essa situação nos Termos que a SPDDH firmou, mas que ele acredita não haver problemas.

Perguntado sobre a exigência de capacidade instalada, citada pelo FNMA, o gerente de projetos da SPDDH acha que essa é uma questão pouco pacífica entre os órgãos públicos e que não há um parâmetro geral para se determinar isso. Para ele, cada parceria exige uma infraestrutura dependendo da ação que será executada, do valor repassado, etc; muito provavelmente, um convênio de dez milhões de reais demanda uma estrutura e capacidade da organização muito maior do que um de dez mil reais, em que podem ser necessários apenas uma sala, um computador e um profissional que entenda do assunto.

A aquisição de bens com recursos do Termo de Parceria também não é um problema para o MCT. O técnico da SECIS citou vários Termos firmados entre a Secretaria e OSCIPs em que foram adquiridos equipamentos. Parece-nos que nessa área de pesquisa em ciências e tecnologias essa permissão é de grande importância, uma vez que, em geral, elas demandam aparelhamento de laboratórios e centros de pesquisa.

Aplicação da Lei nº 8.666/93

Uma das características do Termo de Parceria apontada como responsável por conferir grande flexibilidade ao instrumento é a dispensa que teriam as OSCIPs de realizar licitação nos termos da Lei nº 8.666/93. As organizações parceiras devem, no entanto, elaborar e publicar um regulamento próprio onde ela descreverá os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, e compra de bens. As regras contidas nesse regulamento deverão observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência. A previsão de observar esses princípios é um dos requisitos exigidos para a concessão da qualificação e deve contar expressamente do estatuto da OSCIP.

A responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios do FNMA esclarece que a dispensa de aplicar a Lei nº 8.666/93 só ficou clara para ela com o acórdão do TCU. Segundo ela, a decisão do Tribunal veio esclarecer que as OSCIPs não precisariam fazer licitação, mas deveriam ter um regulamento próprio. Ela conta que o FNMA chegou até a elaborar um manual orientando as OSCIPs de como elas deveriam proceder para cumprir tal exigência. A técnica da Divisão de Convênios do MCT também cita o acórdão quando diz estar claro para eles a não aplicação da Lei de Licitações.

Sobre a obrigatoriedade de pregão imposta pelo Decreto nº 5.504/05, o assessor especial de controle interno do MMA opina e diz que, de certa forma, ela prejudicaria a essência do que se propôs conferir ao Termo de Parceria. No entanto, ele considera o pregão um ótimo procedimento de controle, com as vantagens de ser impessoal, dinâmico e rápido, além de conter nele princípios que as OSCIPs comprometem-se a seguir, como o da publicidade, impessoalidade, igualdade e economicidade. Ele completa dizendo que o pregão tem uma fácil operacionalização, podendo a organização contar com a ajuda de outras instituições para executá-lo, inclusive do próprio órgão financiador, não se podendo compará-lo com outras modalidades de licitação, que realmente têm regras de maior complexidade. Nesse sentido, ele conclui que tal exigência não prejudicaria a organização e contribuiria para a transparência e controle do uso dos recursos.

O técnico da SECIS também considera razoável que se solicite às organizações a realização de pregão. Ele acha que as entidades que firmam parcerias com o Poder Público têm que se adaptar, pois estão lidando com recursos públicos e devem agir em prol da transparência. O entrevistado citou diversas OSCIPs com quem a SECIS celebrou Termo de Parceria e que realizaram pregão para aquisição de bens.

Na entrevista, o procurador geral do Ministério Público comentou que o TCU tem pressionado os órgãos públicos a preverem nas parcerias a exigência das OSCIPs realizarem licitação nas compras que fizerem com recursos públicos. Segundo ele, já que a primeira etapa do processo, que é a escolha da organização, não é objetiva, o Tribunal está exigindo objetividade e impessoalidade pelo menos quando ela

contrata. Segundo ele, esse procedimento teria o objetivo de minimizar a chance de desvio do dinheiro público.

Prorrogação da vigência

Uma outra vantagem em relação à flexibilidade é o da possibilidade de se prorrogar a vigência do Termo de Parceria. O Decreto nº 3.100/99 prevê que caso expire a vigência do Termo sem a execução integral do objeto ou havendo excedentes financeiros disponíveis, este poderá ser prorrogado. Esse ponto foi assinalado por vários dos entrevistados como sendo um benefício do Termo de Parceria em relação ao convênio.

No caso dos convênios, a Lei nº 8.666/93 permite a prorrogação de sua vigência apenas em situações muito específicas, como a superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato ou impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro. Além disso, a técnica da Divisão de Convênios do MCT lembra que a prorrogação do convênio não é possível quando ele já se encerrou, não tendo como dar continuidade a ele. No Termo de Parceria, mesmo depois de encerrado, há um prazo em que a prorrogação ainda pode ocorrer.

Nesse sentido, o gerente de projetos da SPDDH conta o caso de um dos Termos de Parceria firmados por eles com o Instituto Aliança com o Adolescente, em que se prorrogou a vigência da parceria após seu encerramento, mediante consulta ao Conselho de Política Pública que entendeu que o projeto deveria continuar. Ele diz que, na época, tal possibilidade foi interessante para eles e ressalta que se a parceria tivesse sido celebrada via convênio, isso não teria sido possível.

O técnico da SECIS esclarece que há dois tipos de prorrogação: uma quando há necessidade de mais aportes de recursos, caso em que deverá ser feito um termo aditivo ao Termo de Parceria, e outra em que não há novos repasses mas se repactua, por exemplo, prazos ou metas, caso em que se faz um apostilamento. Ele ressalta, no entanto, que em nenhum dos casos é possível que se modifique ou se

inseriram novas ações no projeto que se choquem com o objeto inicial do Termo de Parceria.

6.4.2 Controle

Concurso de Projetos

O entendimento e a utilização do concurso de projetos para seleção da OSCIP com a qual o órgão público irá celebrar Termo de Parceria variam muito entre os órgãos objetos do nosso estudo.

As recomendações constantes do Acórdão nº 1.777/05 do TCU foram suficientes para o FNMA entender que o concurso de projetos seria obrigatório e pré-condição para a celebração do Termo de Parceria, não podendo ser firmado o instrumento caso não se tenha realizado o edital. Além disso, conforme apresentamos anteriormente, entendeu-se que o concurso deve ser aberto exclusivamente para a participação de OSCIPs, isso apesar da lei e do acórdão não mencionarem em nenhum momento a exigência dessa exclusividade.

Conforme vimos anteriormente, a SPDDH também segue a orientação do TCU no sentido da obrigatoriedade de se promover concurso de projetos para a seleção de OSCIPs e celebração de Termo de Parceria. O gerente de projetos informa que atualmente eles realizam chamadas públicas para apoio a projetos, mas, diferentemente do FNMA, não há o entendimento de que esta deva ter a participação exclusiva de OSCIPs, sendo aceitos projetos de organizações sem fins lucrativos em geral.

Apesar da assessora técnica da CORDE não ter mencionado o acórdão do TCU, ela expressou o entendimento da coordenadoria de haver a necessidade de realização de concurso de projetos exclusivo para OSCIPs, a fim de que se possa celebrar Termo de Parceria. Como o órgão não tem realizado os concursos, as parcerias com as OSCIPs têm sido oficializadas mediante convênio.

Interessante notar que na revisão da literatura que fizemos sobre OSCIP e Termo de Parceria encontramos alguns autores que discutem a imposição (ou não) da realização de concurso de projetos para seleção da OSCIP parceria (BARBOSA, 2004; DI PIETRO, 2005). No entanto, não encontramos em nenhum deles a discussão sobre a obrigatoriedade de que o concurso seja exclusivo para a participação de OSCIPs. Essa questão apareceu apenas nas entrevistas com o FNMA e com a CORDE.

Realmente, a justificativa do assessor de controle interno do MMA para a realização de concurso restrito às OSCIPs baseada no fato de não ser justo que ela tenha benefícios que outras organizações não têm, apenas por ser qualificada, parece pertinente. Para que não fosse ferido o princípio da isonomia e restringido o acesso de organizações não qualificadas a recursos, seria necessário avaliar criteriosamente cada circunstância e concluir que uma OSCIP teria mais capacidade de realizar a ação. No entanto, fica a dúvida sobre qual situação ou projeto justificaria a participação e contratação apenas de OSCIPs.

Ao contrário do FNMA e da CORDE, o MCT entende que o concurso de projetos é uma forma possível de se proceder à seleção da OSCIP, mas não uma obrigatoriedade. Tanto que, nas secretarias que visitamos, não encontramos nenhum Termo de Parceria fruto de concurso. O acórdão do TCU foi citado nas entrevistas, mas apenas no tocante à dispensa da aplicação da Lei nº 8.666/93, não tendo sido mencionado quando perguntamos sobre a seleção das organizações parceiras.

O procurador geral do Ministério Público junto ao TCU é enfático ao comentar o processo de seleção de organizações que receberão recursos públicos. Para ele, é um absurdo que o gestor possa escolher o projeto a ser financiado com dinheiro público sem necessidade de fundamentar sua decisão e sem qualquer critério objetivo. O entrevistado considera um problema grave que, em geral, não haja um procedimento público, que permita que várias organizações possam participar do processo, e por meio do qual a Administração dê satisfação à sociedade do porquê

foi escolhida uma entidade e não outra. Por esses motivos, ele defende que o concurso de projetos é um mecanismo que deve ser desenvolvido.

Parece-nos, também, que o concurso de projetos seria a forma mais imparcial de se selecionar as organizações para repasse de recursos públicos, uma vez que, por meio desse instrumento concorrencial, não haveria margem para favoritismos, discricionariedade e vantagens para determinadas organizações apenas pelo fato de ela ter tido relação anterior com o órgão. Além disso, conforme menciona o assessor de controle interno do MMA, o concurso poderia garantir ao órgão a escolha da organização que tenha verdadeira finalidade pública e melhor capacidade de executar a ação, porque no edital é possível estabelecer vários critérios, inclusive a experiência, o quadro técnico, a metodologia, entre várias coisas. Em sua opinião, na solicitação de balcão não é possível que se avalie esse tipo de coisa.

Consulta aos Conselhos de Políticas Públicas

A consulta prévia ao Conselho de Políticas Públicas da área para aprovação da celebração do Termo de Parceria é outra inovação instituída pela Lei das OSCIPs, e que busca conferir um mecanismo diferenciado de controle em que haja a participação da sociedade civil, uma vez que tais conselhos são paritários, o que significa que são compostos tanto por representantes do Poder Público, quanto por membros eleitos pela sociedade.

O diretor do FNMA explica que desde sua criação, em 1989, o Fundo já previa em seu regimento um Conselho Deliberativo, com a participação da sociedade civil, que estabelecesse as prioridades, diretrizes e as linhas de ação do órgão e deliberasse sobre os projetos a serem apoiados[24]. A responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios ressalta que, no caso do FNMA, a consulta ao Conselho é realizada antes do apoio a qualquer projeto firmado via Termo de Parceria, conforme previsto na Lei nº 9.790/99, mas também quando firmado via convênio. Segundo ela, nenhum projeto é financiado pelo FNMA sem a aprovação do Conselho Deliberativo.

---

[24] Apesar do MMA possuir um outro conselho, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), é o Conselho Deliberativo que aprova o apoio a projetos pelo FNMA.

Com exceção do FNMA, os outros órgãos que visitamos – SPDDH e CORDE, ligados à SEDH, e SEPED e SECIS, ligados ao MCT – cumprem o requisito de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas apenas formalmente. Em nenhum deles os Conselhos reúnem-se de fato para analisar e aprovar a celebração do Termo de Parceria. Cada secretaria providencia a documentação necessária e colhe as assinaturas dos conselheiros individualmente. Ainda assim, o gerente de projetos da SPDDH, é da opinião de que o envolvimento do Conselho de Política Pública é uma característica boa e inovadora do Termo de Parceria e que enseja maior controle social sobre os projetos. Ele critica, porém, o fato dessa exigência gerar mais burocracia e morosidade para celebração do Termo de Parceria.

Em relação à CORDE, o Conselho de Política Pública, no caso o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), apenas discute as diretrizes gerais e participa da formulação de um plano de ação para o ano, mas a decisão final de quais projetos são aceitos é da CORDE. A coordenadora explica que isso ocorre porque fazem parte do Conselho várias instituições que costumam apresentar projetos e não seria correto que elas participassem da aprovação dos projetos que elas mesmas propuseram.

O ponto levantado pela coordenadora da CORDE é bastante pertinente. Por um lado, a presença das organizações nos Conselhos enseja a participação e o controle social por parte da sociedade civil nas discussões sobre investimento em políticas públicas em diversas áreas. No entanto, em relação a essa função consultiva prevista na legislação do Termo de Parceria, pode acontecer, de fato, de essas organizações terem que participar da decisão de apoiar ou não um projeto que elas mesmas apresentaram, o que prejudicaria totalmente sua isenção. Soma-se o fato de que, em geral, as organizações que fazem parte dos Conselhos são exatamente as mais bem organizadas e estruturadas, o que também as torna mais preparadas para elaborarem e proporem projetos. A legislação não prevê essa situação, a qual, portanto, da margem ao que tivemos oportunidade de perceber em nossa pesquisa: cada órgão decide a forma como lida com essa exigência.

Mas a coordenadora ressalta que o fato de se levar ao Conselho a informação de que um Termo de Parceria está sendo executado, proporciona um controle maior,

pois a organização parceira sabe que de certa forma está sendo “vistoriada”. Há uma tentativa de se proceder da mesma maneira em relação aos convênios, mas como esse não é um requisito obrigatório para a celebração desse instrumento, isso acaba ocorrendo de maneira mais informal. Nesse ponto, ela percebe o Termo de Parceria como superior. Ela completa dizendo que a CORDE tenta tornar essa rede de proteção maior ainda, envolvendo, além do Conselho, outras instituições, como o Ministério Público, Câmara dos Vereadores e associações locais.

No MCT, o perfil do Conselho é bem diferente dos demais. Trata-se de um Conselho Ministerial de Políticas Públicas, em que faz parte o ministro, todos os secretários, subsecretários e o chefe de gabinete; não há a participação de representantes da sociedade. Por ser composto por representantes do alto escalão do Ministério, a reunião do Conselho para consulta sobre a celebração de Termos de Parceria fica totalmente prejudicada. O procedimento adotado é a coleta da assinatura individual de cada membro.

Comissão de Acompanhamento e Avaliação

A comissão de acompanhamento e avaliação do Termo de Parceria parece ser o mecanismo de controle que melhor garante a boa execução do projeto. Essa comissão é formada por representantes do órgão financiador, da OSCIP e por um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, quando houver, e tem o objetivo de acompanhar e avaliar a execução do objeto do Termo de Parceria. Periodicamente, a comissão elabora relatórios que permitem seja verificado o andamento do projeto e, se necessário, corrigida alguma ação. Também é de responsabilidade da comissão a elaboração de um relatório final contendo um inventário do que foi feito, a verificação da consecução das metas e uma avaliação geral do sucesso da parceria.

A criação de comissão de acompanhamento e avaliação foi um dos poucos requisitos cumpridos pelo FNMA nos Termos de Parceria celebrados. Não sem dificuldades, no entanto. Para a coordenadora da Coordenadoria de Recursos, não está clara qual a função da comissão, se deliberativa ou fiscalizatória, e como deve ser formada. Ela conta um caso ocorrido com um dos Termos de Parceria, em que

não foi formada a comissão, pois tanto o FNMA, quanto a OSCIP ficaram esperando a iniciativa do outro. Ao final do projeto, foram identificados alguns problemas na prestação de contas que, ela avalia, poderiam ter sido identificados pela comissão se esta tivesse funcionado. A responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios aponta uma outra dificuldade: como a comissão é instituída via portaria, qualquer alteração de seus membros exige sua atualização. Ela diz que com as mudanças de servidores é necessário sempre alterar os representantes da comissão.

A despeito das dificuldades que o FNMA encontrou ao lidar com esse novo mecanismo de controle, o assessor especial de controle interno demonstra aprovação pela figura da comissão, a qual permite a realização de avaliações periódicas baseadas no plano de trabalho, com a possibilidade de adequar e aprimorar ações, o que não ocorre com o convênio.

No mesmo sentido é o depoimento do técnico do Serviço de Acompanhamento de Convênios do MCT, para quem o acompanhamento *in loco* da comissão é muito importante. Em suas palavras, “se não houvesse o acompanhamento com essas visitas, mas somente ‘no papel’, o controle seria meio precário”. Ele completa dizendo que o MCT tem intensificado as visitas em função da cobrança dos órgãos de controle.

Outros gestores do MCT apontaram a comissão de avaliação como um mecanismo de controle merecedor de destaque. O assessor da SEPED diz que, contanto que funcione efetivamente, o acompanhamento da comissão dá muito mais transparência ao processo, conferindo ao Poder Público mais controle sobre o que está sendo transferido e como está sendo gasto. O técnico da SECIS acrescenta que a atuação da comissão é essencial para o acompanhamento dos resultados e das metas que estão sendo alcançados e para a correção de eventuais estratégias que não estão funcionando. Além disso, ele acredita que é fundamental que haja uma avaliação periódica que guie a liberação dos recursos apenas no caso de se verificar a regularidade do projeto. Esse ponto ele ressalta como sendo uma característica do Termo de Parceria que o coloca como um instrumento muito superior ao convênio, onde muitas vezes o recurso é liberado em uma só parcela e,

ao final, se for identificado algum problema muitas vezes não é mais possível proceder qualquer correção, restando a devolução dos recursos.

A lógica de constituir-se uma comissão que acompanhe o andamento dos projetos tem estreita ligação com a proposta de controle focado nos resultados. Evidente que este só pode ocorrer quando há um monitoramento. Resta esperar para saber se o aumento do número de Termos de Parceria vai permitir que se mantenha a atuação efetiva da comissão.

Prestação de Contas e Foco nos Resultados

Uma das propostas do Termo de Parceria foi mudar a forma como se presta contas dos recursos obtidos do Poder Público. Além de proceder à verificação de notas fiscais e destinação dos recursos, pretendeu-se instituir no novo instrumento mecanismos que permitam verificar os resultados alcançados com os recursos.

Ao tratar desse assunto no FNMA, não notamos a assimilação desse novo modelo nos Termos de Parceria. Falou-se muito nos rígidos procedimentos de controle utilizados por eles, mas, em geral, esses são voltados para a verificação de como o recurso foi aplicado e não dos resultados alcançados. Isso porque, conforme mencionamos diversas vezes, o que regulou a relação foi a IN/STN nº 01/97.

O acompanhamento ocorre no decorrer do convênio ou Termo de Parceria, mas ele é feito muito em cima da contabilidade. A coordenadora da Coordenadoria de Recursos esclarece que eles utilizam a declaração de gastos e a prestação de contas parcial e final. Ou seja, o acompanhamento é financeiro. Como tivemos oportunidade de ver anteriormente, a comissão de avaliação do Termo de Parceria, que teria a função de verificar mais de perto questões técnicas ligadas às ações do projeto, apresentou alguns problemas de funcionamento.

Para o assessor de controle interno, os mecanismos de controle previsto no Termo de Parceria são adequados se forem aplicados. Ele defende o controle de resultados, mas deixa claro que não abre mão do procedimental. Ele admite que o convênio fica praticamente só no procedimental, o qual, muitas vezes, não leva

sequer a verificação do cumprimento do objeto da parceria, quanto mais do cumprimento dos objetivos que se espera da ação.

Já o gerente de projetos da SPDDH considera que os controles, tanto de convênios, quanto de Termos de Parceria, são muito precários no serviço público em geral. Ele lamenta, por exemplo, o fato de não haver um sistema informatizado de monitoramento de projetos que, apesar deles tentarem, não conseguem implementar. Assim, o controle é feito da melhor maneira possível: por fax ou email, por meio de modelos de formulários ou relatórios periódicos que as organizações devem encaminhar para o órgão, além da prestação de contas final, mas nesse momento, ele critica, não há mais o que arrumar.

A opinião sobre os controles não serem efetivos é compartilhada pelo procurador geral do Ministério Público junto ao TCU. Ele concorda com a idéia de que o controle ideal é o dos resultados. Como isso não ocorre, o pouco que se pode fazer é exigir um procedimento formal de prestação de contas, e mesmo esse tem deficiências. Ele lamenta o fato de existirem recursos para repassar às organizações sem fins lucrativos, mas de não existirem recursos para dotar o órgão que repassa de estrutura e de pessoal para examinar as prestações de conta. Para ele, essa situação dá margem certa a muita fraude.

Na busca por um modelo de prestação de contas mais focado nos resultados, a SPDDH separa a área técnica, da área financeira. A área técnica fica responsável pela formalização, acompanhamento e conteúdo dos projetos. O objetivo é tentar sempre acertar o andamento para que o projeto corra bem. A outra área faz o acompanhamento financeiro e, nas palavras do gerente de projetos, tem mais a cara de fiscal. Essa dinâmica, que a SPDDH usa tanto nos Termos de Parceria, quanto nos convênios, mostra a tendência atual de se ampliar o controle do repasse de recursos da fiscalização de notas fiscais para a obtenção dos resultados das parcerias. É interessante vermos um dos procedimentos de controle do Termo de Parceria ser incorporado ao tradicional convênio, quando vemos que normalmente ocorre o contrário, ou seja, os procedimentos do convênio serem aplicados ao Termo de Parceria.

Também encontramos na SECIS essa separação entre área técnica e financeira. O técnico da Secretaria explica que durante a vigência do Termo de Parceria, a comissão de acompanhamento e avaliação cuida exclusivamente das questões técnicas e do andamento do projeto; não se verifica o orçamento e os gastos, nem são checadas notas fiscais de compras de bens e serviços, a menos que haja indícios de irregularidades. Apenas no final de cada período é que a OSCIP encaminha, além do relatório parcial da execução do projeto, um relatório financeiro. No encerramento do Termo de Parceria, a organização elabora um relatório final das atividades realizadas e da prestação de contas. O primeiro será analisado pelos técnicos da secretaria e o segundo, pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA). Essa divisão nos parece ser essencial num modelo de prestação de contas focado nos resultados.

6.5 Considerações sobre as Experiências de Utilização do Termo de Parceria

Em todas as entrevistas que realizamos com os gestores públicos do MMA, MCT e SEDH buscamos colher informações e impressões que nos possibilitassem verificar se, na prática, o Termo de Parceria é um instrumento que proporciona equilíbrio entre flexibilidade e controle na celebração de parceria entre Poder Público e OSCIPs.

Os depoimentos dos gestores variaram muito em relação às vantagens conferidas pelo Termo de Parceria em comparação ao convênio. Vários entrevistados emitiram opiniões diferentes ao longo da entrevista, uma hora declarando não ver vantagens no novo instrumento, em outra reconhecendo que elas existem.

Em nosso entendimento, a forma como cada órgão tem utilizado o instrumento é o fator determinante para o julgamento que se faz do Termo de Parceria e esta é pautada em grande parte pela segurança (ou falta dela) em lidar com a nova legislação. Notamos que alguns dos entrevistados têm consciência de que não estão seguindo à risca a legislação do Termo de Parceria e sabem que, por isso, não aproveitam as vantagens que o instrumento poderia proporcionar. Isso causou, em alguns depoimentos, um descompasso entre o discurso e a prática.

A impressão que tivemos, a partir da fala de vários dos entrevistados, foi a de que o Termo de Parceria é mais um instrumento e que, por estarem com a cabeça muito voltada aos processos tradicionais, não conseguem visualizar nenhuma vantagem específica no seu uso. Mesmo quando reconhecem os benefícios do Termo, sentem-se inseguros ao utilizá-lo por não dominarem completamente suas regras ou ainda pelo fato de não terem tempo ou incentivo para se capacitar. Isso fica claro na fala do gerente de projetos da SPDDH, que confessa "nunca ter parado para estudar detalhadamente a legislação sobre Termo de Parceria, mas que os colegas que trabalharam mais com o instrumento sempre davam a orientação de seguir a metodologia de convênios".

Esse último ponto se destaca como fundamental e parece ser um dos fatores que determina a diferença que encontramos entre os vários órgãos na utilização do Termo. Conforme nos foi contado na entrevista, os técnicos da SECIS passaram por uma capacitação para aprender a utilizar o novo instrumento. Na CORDE, isso só ocorreu em 2006; até então, conta a assessora técnica que eles tentavam aprender sozinhos. Já no FNMA, a responsável pela Coordenadoria de Contratos e Convênios relata que consultou a Assessoria de Controle Interno, a Consultoria Jurídica e outros órgãos para esclarecer dúvidas sobre a utilização do Termo, mas que eles também não tinham clareza sobre como proceder. Nesse sentido, nota-se que quanto mais preparados estão os gestores, mais corretamente são aplicados os dispositivos específicos da Lei das OSCIPs e mais vantagens são percebidas no instrumento.

O caso do FNMA nos mostra que se a análise for baseada puramente nos sete instrumentos celebrados, não há que se falar em flexibilidade alguma. No entanto, na entrevista com o assessor especial de controle interno do MMA, ele declarou expressamente que a flexibilidade do Termo de Parceria é inegável e que os controles estão adequados e equilibrados com a flexibilidade que se pretende. Trata-se, porém, de uma análise teórica do instrumento, uma vez que, como vimos, a utilização do Termo pelo FNMA impossibilitou esse equilíbrio.

O mesmo notamos na fala do gerente de projetos da SPDDH: na entrevista, ele deixou claro que a forma como eles estavam utilizando o Termo de Parceria não permitia que ele visualizasse com precisão as vantagens em relação à flexibilidade e o equilíbrio desta com os mecanismos de controle do instrumento, mas em vários momentos ele reconheceu que, na teoria, havia vantagens.

Dos três órgãos que visitamos, o MCT parece ser o que mais tem condições de realizar uma análise concreta do Termo de Parceria, uma vez que é o único que segue, de fato, a legislação aplicável ao instrumento. Nesse sentido, parece-nos importante o depoimento do técnico da SECIS no sentido de não considerar que o Termo de Parceria proporciona significativa flexibilidade, mesmo avaliando o instrumento como muito melhor do que o convênio.

De fato, notamos que o reconhecimento de que o Termo de Parceria possui melhores mecanismos de controle foi muito mais geral do que o julgamento em relação à flexibilidade do instrumento. Como vimos, mesmo os gestores que demonstraram grande aceitação e entusiasmo com a nova ferramenta foram menos enfáticos quando questionados sobre suas vantagens em termos de agilidade e facilidades de trâmite. Além disso, a análise dos três casos deixou evidente que os mecanismos de controle estão sendo aplicados por todos os órgãos, mesmo que em alguns casos somente pró-forma. Já em relação aos dispositivos que conferem mais flexibilidade ao Termo de Parceria, isso não se verificou.

Tal fato não significa, necessariamente, que o Termo de Parceria apresenta melhores ou mais mecanismos de controle do que dispositivos que proporcionam flexibilidade, o que denotaria um desequilíbrio. Pode significar que há uma preocupação muito maior com os aspectos relacionados ao controle do que com os relacionados à flexibilidade, o que aparece claramente, ou às vezes subentendido, nas falas dos entrevistados. De fato, a tradição burocrática é muito mais focada no primeiro aspecto e romper com ela não constitui tarefa fácil.

Além disso, outra razão parece influenciar demasiadamente no peso e importância que se dá a cada um dos aspectos relativos à flexibilidade e ao controle, e que acaba pendendo mais para o segundo: trata-se do entendimento que os órgãos

fiscalizadores têm da relação entre o Poder Público e as organizações sem fins lucrativos.

Em entrevista com o procurador geral do Ministério Público junto ao TCU, este comentou não ser de forma alguma contrário à idéia do Poder Público trabalhar com o Terceiro Setor, e reconheceu que esta é uma tendência em todo o mundo. No entanto, ele defende a necessidade de uma estrutura para que isso ocorra de uma forma correta, e não como acontece no Brasil, onde as parcerias são instrumentos de fraude, desvio de recursos para campanhas políticas e caixa dois. Isso porque há uma soma de muito dinheiro, carência de fiscalização, falta de transparência e critérios subjetivos para escolha de quem vai receber recursos. Assim sendo, segundo ele, o TCU passou, praticamente, a trabalhar com a presunção de ilegalidade e, como conseqüência, o que se puder fazer para emperrar e ser contra esse processo, tem que ser feito.

Tal situação leva a declarações como a feita pelo diretor do FNMA, que reconhece que, como ordenador de despesas, seu entendimento segue muito o entendimento dos órgãos de controle, porque ele busca a aprovação de suas contas, temendo uma responsabilização. O gerente de desenvolvimento institucional do FNMA completa dizendo que não há um ambiente político institucional que dê tranqüilidade suficiente ao gestor para que ele assuma determinados riscos.